UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

A DEPENDÊNCIA EM PROGRESSO: FRAGILIDADE FINANCEIRA, VULNERABILIDADE COMERCIAL E CRISES CAMBIAIS NO BRASIL (1890-1954)

Pedro Paulo Zahluth Bastos

200204166

Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas – área de concentração: Política Econômica, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo.

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por ***Pedro Paulo Zahluth Bastos*** *em* ***21/09/2001*** *e orientada pelo* ***Prof. Dr. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo.***

CPG, 21/09/2001

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Campinas, 2001

Nº CHAMADA T/UNICAMP
B297d
V ____ EX
TOMBO 47859
PROC. 16-837/02
C ____ D X
PREÇO R$ 11,00
DATA 15-02-02
Nº CPD ____

CM00163776-0

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

Bastos, Pedro Paulo Zahluth.
B297d A dependencia em progresso : fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954) / Pedro Paulo Zahluth Bastos. – Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador: Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Dependencia. 2. Crise financeira. 3. Brasil - Condições economicas - 1890-1954. I. Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Agradecimentos

Como soe acontecer, todo autor incorre em algumas dívidas de gratidão ao longo da preparação de uma tese de doutoramento. Liste-mo-nas, iniciando com as dívidas mais imediatas, diretamente relacionadas com a redação da tese.

A meu orientador, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, devo o exemplo de rigor intelectual e grandeza interpretativa que indubitavelmente me inspiraram a ensaiar uma tarefa arriscada como a de escrever esta tese.

A imensa generosidade e dedicação do prof. Wilson Cano o levaram a realizar um meticuloso trabalho de revisão dos argumentos de alguns capítulos desta tese, sendo um exemplo quase cotidiano de uns meses para cá.

Os professores José Carlos Braga e Ricardo Carneiro muito me ajudaram na qualificação do trabalho, inclusive por me obrigarem a estudar mais o passado do que imaginara. Durante a defesa da tese, os comentários construtivos dos profs. Paul Singer, Reginaldo Moraes, Wilson Cano e Carlos Alonso Barbosa de Oliveira me levaram a pensar em novas questões. Agradeço-lhes também, é claro, os elogios feitos. Meus companheiros do grupo de estudos, Braúlio Santiago Cerqueira, Fernando Mattos, José Gilberto Scandiucci, Lício da Costa Raimundo, e Ricardo Buratini, por sua vez, não me ensinaram apenas a defender rigorosamente meus argumentos, como também a criticá-los impiedosamente. Eduardo Strachman fez uma boa leitura e excelentes sugestões ao capítulo 2. Rodrigo Hussne, com a eficiência de sempre, me ajudou a arrematar algumas tabelas nas duas últimas semanas da pesquisa. Com a nobreza de sempre, Braúlio Santiago Cerqueira me cedeu outras tabelas no penúltimo dia, evitando digitações penosas e um novo atraso de cronograma. Gaspar Horácio Mateus Dzimba, grande espírito e instigante cérebro, foi o amigo constante com quem iniciei a debater as relações que o apaixonavam (e apaixonam) entre desenvolvimento econômico e conflito político. Longe do Brasil, espero que sinta sua influência aqui.

Na Fapesp, encontrei uma equipe administrativa competente e uma assessoria científica várias vezes brilhante, e é uma pena não saber a quem nomear para agradecer aos rigorosos comentários feitos durante quase três anos de relatórios e pareceres. Os dois primeiros anos de bolsa do CNPq também foram cruciais, e agradeço àqueles brasileiros corajosos que lutaram pela criação e consolidação deste Conselho nos anos 40 e 50 (a despeito de Herschel Johnson, James Kemper, Dean Acheson, John F. Dulles e Gordon Dean).

No Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da FGV (Praia de Botafogo) encontrei o apoio muitas vezes brilhante de Margarete Rosa Tavares, que me ensinou a consultar o riquíssimo arquivo de Getúlio, Aranha, Gudin e outros. Um agradecimento especial não pode deixar de dirigir-se a Bárbara Pereira Russo, por sua imensa dedicação a encontrar os mais difíceis documentos e remetê-los, muito gentilmente, por correio. No Arquivo Edgar Leuenroth, em Campinas, Ema Franzoni mostrou conhecimento e presteza invejáveis, me permitindo "fuçar" (até encontrar) arquivos diplomáticos não catalogados. De Austin-Texas, a prof. Ann Hartness foi cortês a ponto de enviar cópias de depoimentos históricos feitos a John W. F. Dulles. No Rio de Janeiro, o apoio familiar de Maria Lizete dos Santos e Aníbal Alves Bragança foi fundamental para que obtivesse algumas xerocópias de exemplares do Correio da Manhã na Biblioteca Nacional, enquanto a prof. Vânia Leite Fróes ("Dona Vânia") foi gentil ao ponto de encontrar tempo para ler a introdução do trabalho e dar várias dicas interessantes.

Outros agradecimentos são devidos aos mestres que, antes de dedicar-me ao trabalho de tese, forneceram o arcabouço intelectual sem o qual a proposta da tese sequer seria possível. Agradeço a três mestres muito especialmente.

Ao prof. João Manuel Cardoso de Mello, cujos cursos de doutorado senão mudaram (pois me graduei aqui mesmo, graças à mudança curricular de 1989), refinaram, agregaram, reforçaram e consolidaram minhas intuições e, para além e sobretudo, me levaram a demolir certas convicções (na base do martelo) e a me convencer de que a seriedade intelectual deve ser acompanhada, senão de humildade, de muito, muito, muito senso de humor.

A extensão das lições que, ao longo de uma década, recebi do prof. José Ricardo Barbosa Gonçalves é tão grande, abrangendo tantas esferas da experiência que transcendem a acadêmica, que o tamanho de minha gratidão é dificilmente comensurável. Sobretudo, é difícil de caber nas palavras formais que a ocasião exige: desejo-lhe vida longa, para que outros possam beber de sua sabedoria.

Ao prof. Paulo Roberto Davidoff das Chagas Cruz, agradeço os cursos de economia brasileira que fiz sob sua direção, e que me orientaram, com sua grande clareza, serenidade e erudição, pela complexidade que é este objeto de análise em que vivemos.

Aos meus professores de teoria econômica, Luciano Coutinho, Margarida Baptista, Fernando Nogueira da Costa, Maria Lúcia Gonçalves, Mariano Laplane, Maria Sílvia Possas, Otaviano Canuto dos Santos, Antônio Carlos Macedo e Silva, agradeço a formação teórica que tive, e que espero não ser imperceptível nesta tese de história econômica.

No IFCH, os professores Sebastião Velasco e Cruz, e Reginaldo Moraes, foram e ainda são, de certo modo, companheiros de jornada, a quem mais agradeço pelo pouco das relações entre política e economia que posso considerar entender. Agradeço também aos professores Décio Saes que, por três semestres, Luciano Martins, por dois, e Argelina Cheibub, por um, me deram lições diferentes mas igualmente rigorosas de teoria do Estado e análise de processos políticos.

Na Secretaria do Instituto de Economia, Cida e Alberto sempre mostraram eficiência e simpatia. E na biblioteca, Ademir, Almira, Dora, Lourdes e Samuel foram sempre compreensivos e, sobretudo, altamente competentes. Na biblioteca do IFCH, o Luciano e o Muchacho também. No xérox do Ademir, da Conceição e do Zé, eficiência a toda prova; na xérox do Benê e do Odete, na biblioteca do IFCH, também. Agradeço, sobretudo pelos últimos anos, ao seu Marcelo, à dona Lúcia e à dona Vera, da Los Andes.

Finalmente, minhas gratas lembranças pessoais. Acima de todos, é claro, Joana e João Pedro. Sem ela, nada seria possível; sem ele, não teria graça; sem ambos, não teria sentido. Sua paciência com meus longos períodos de ausência às vezes acabava, mas o culpado era só eu mesmo que, dedicado a esta tese, sofria talvez mais que ambos.

Meus pais, Pedro e Elaine, e meus irmãos, Rodolpho e Vinicius, me deram mais coisas ao longo da vida do que posso ser capaz de lembrar, antes e depois de entenderem que eu precisava vir a Campinas. Minha vida aqui não teria sido possível sem eles, graças ao apoio nunca negado, como já não o era em Belém. Aqui ou lá, sabem que, física e/ou espiritualmente, estou sempre ao seu lado. Um beijão.

Esta tese é dedicada, então, ao núcleo dos que mais ajudaram em sua concepção: Joana, Elaine e Pedro. Na próxima, espero que o João Pedro já me ajude a fazer umas tabelas. Obrigado por tudo.

A Dependência em Progresso: Fragilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil (1890-1954)

Introdução ... p. 1

Parte I: As Heranças Estruturais ... p. 14

Capítulo I: Heranças estruturais: Instabilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil, 1890-1930 ... p. 15

1.1. Introdução ... p. 15
1.2. As crises cambiais antes de 1930: reajustamento automático? ... p.20
1.3. As assimetrias internacionais do padrão ouro: estabilidade sistêmica e instabilidade periférica antes de 1914 ...p. 26
1.4. Instabilidade sistêmica e assimetrias internacionais no entre-guerras ... p. 47
1.5. As crises do capitalismo brasileiro antes de 1930: Celso Furtado e seus críticos ... p. 57
1.6. A vulnerabilidade externa da economia brasileira antes de 1930: os desajustes entre estoques e fluxos financeiros e comerciais ... p. 76
1.7. Considerações Finais ... p. 104
Anexo estatístico ... p. 108

Capítulo II: Restrições Estruturais, Recursos de Poder e Industrialização Tardia: Algumas Referências sobre a Temática do Modo de Desenvolvimento Capitalista no Brasil ... p. 113

2.1. Introdução ... p. 113
2.2. Restrições estruturais, recursos de poder e idéias econômicas: algumas referências conceituais ... p. 117
2.3. As restrições internas são menos "relevantes" que as externas? ... p. 132
2.4. Aspectos do debate sobre restrições externas e internas na industrialização tardia brasileira ... p. 146
2.5. Considerações finais ... p. 160

Parte II: Transição e Indefinição: de Uma à Outra Crise Pendular do Liberalismo (1930-50) ... p. 165

Capítulo III: Crise e Reação: a Industrialização Restringida da "Era Vargas" (1930-1945) ... p. 173

3.1. A recuperação econômica: resultado de um projeto industrialista? ... p. 173
3.2. O projeto industrializante: suas restrições e algumas formas de contorná-las ... p. 192
3.3. Empresas estatais e instrumentos financeiros no projeto de industrialização do Estado Novo ... p. 205
3.4. Considerações finais: os limites do regime cambial ... p. 224

Capítulo IV– Os limites do pêndulo: avanços e recuos no pós-guerra (1945-1950) ... p. 231

4.1. Introdução ... p. 231
4.2. Geopolítica e finanças no pós-guerra: as restrições para a América Latina ... p. 232
4.3. A influência do liberalismo e seus limites (1944-45): o contexto inicial ... p. 249

4.4. As imagens ideais e as percepções da realidade: a política econômica brasileira (1945-1948) ... p. 266
4.5. Considerações finais: os limites do pêndulo ... p. 285

Parte III: Definição e Crise ... p.293

Capítulo V – Definição e crise: o Segundo Governo Vargas (1951-1954) ... p. 294

5.1. Houve um projeto de governo? ... p. 300
5. 2. A construção do segundo projeto varguista: da oposição ao governo Dutra ao programa da Mensagem Presidencial de 1951 ... p. 309
5. 3. Dependência na Autonomia: Estratégia e táticas na formação das políticas do novo governo ... p. 332
5.4. O sentido da política econômica e seus raios de manobra ... p. 354
5.5. Ascensão, crise e reformulação do regime cambial ... p. 400
5.6. A esperança e a tragédia da diplomacia econômica ... p. 445
5.7. Considerações finais ... p. 500

Capítulo VI. Considerações Finais: As Heranças Resistentes ... p. 509

Bibliografia ... p. 515

A Dependência em Progresso: Fragilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil (1890-1954)

Introdução

> Os acontecimentos de ontem, por si sós, explicam e não explicam o universo atual. Em diversos graus, de fato, a atualidade prolonga outras experiências, bem mais afastadas no tempo. Ela alimenta-se dos séculos volvidos, e até de toda "a evolução histórica vivida pela humanidade até aos nossos dias". Não vos deve parecer absurdo que o presente implique uma tal dimensão de tempo vivido, se bem que todos tenhamos tendência para, espontaneamente, considerar o mundo que nos rodeia apenas com a duração, tão breve, da nossa própria existência e para ver a sua história como um filme rápido em que tudo se sucede ou se atropela...
> *Fernand Braudel*

Com mais poesia do que seria possível conservar na árida prosa de uma tese de doutorado, o grande historiador francês Fernand Braudel afirmou, certa vez, que uma das mais árduas tarefas do historiador é buscar entender "o mundo dos acontecimentos", ou seja, a seqüência de eventos presentes que habitam uma certa época histórica ("perturbações superficiais, espumas de ondas que a maré da história carrega em suas fortes espáduas"), sem esquecer que tais eventos às vezes são de uma ínfima relevância, quando tomados no quadro mais duradouro das longas durações históricas em que estão incluídos, ou mesmo no interior das transições menos lentas que, com reduzida freqüência, influenciam. De fato, são muito raras as conjunturas em que o tempo se acelera e os agentes envolvidos no turbilhão dos eventos do mundo influenciam os rumos da história, e mais raras ainda aquelas nas quais os homens podem tentar deliberar fazê-lo, de uma maneira mais ou menos consciente dos dilemas históricos de sua época. O difícil é distinguir, no fluxo dos acontecimentos, a multiplicidade dos tempos que movimentam a história, recortando-lhe o que lhe é realmente essencial, porque duradouro. Qual o critério para distinguir o que seria verdadeiramente duradouro — concatenando-se a uma lenta transição — do que seria passageiro, superficial, irrelevante no longo movimento das mutações históricas?[1]

[1] Confessemos que as respostas mais poéticas de Braudel não atenuam a inquietação: "Vivemos no tempo curto, o tempo de nossa própria vida, o tempo dos jornais, do rádio, dos acontecimentos, como na companhia de homens importantes que mandam no jogo, ou pensam mandar. É o tempo, no dia-a-dia, de nossa vida que se precipita, se apressa, como que para se consumir depressa e de uma vez por todas... É evidente que os acontecimentos não representam toda a espessura do tempo vivido ou do tempo presente. Em profundidade, uma história estagna, desfila lentamente...mas não imóvel... É preciso explorá-la, pesquisá-la na vertical...Acima dela, as outras histórias se aceleram, se entrechocam, saltam, dançam; é o cinema, o teatro apaixonante da história. Mas, ao lado do tempo que passa, há o tempo que permanece, esse passado profundo no qual, sem que de ordinário saibamos, nossa vida se envisca. Herdamos uma água profunda, na qual navegamos mal, às cegas. Essa superfície da história nos é propícia, sem dúvida. Nela, cremo-nos livres, e a liberdade é, no essencial, a feliz ilusão de ser livre, de pensar que 'o homem faz a história', quando a recíproca — 'a história faz o homem' — é, infelizmente, a mais verdadeira. Tudo muda de verdade quando a história profunda começa a fluir, pouco a pouco, em outro

Para aquele que procura observar tais acontecimentos na posição privilegiada de quem já está um pouco distanciado dos eventos que o passado produziu, corre-se o risco, à luz das rigorosas exigências do *métier* identificadas por Braudel, de cometer um esforço inglório. Afinal, como realizar a difícil tarefa de conciliar o estudo da longa duração — das heranças históricas que se movimentam em lentas transições e que costumam prender os homens ao seu passado (às vezes, sem que percebam) —, ao estudo dos conflitos e posicionamentos de agentes políticos individuais e coletivos frente aos dilemas das transições históricas em que estão envolvidos? Como fazê-lo sem esquecer que, quase sempre, tais agentes sequer sabem que estão envolvidos em longas durações (que não podem influenciar) e em suas lentas transições (que em tese poderiam)? Como identificar seqüências relevantes de atos sem, na verdade, estar conferindo uma relevância exagerada a diversos conflitos secundários que pouca importância têm no lento desdobrar das transições históricas?

Essas perguntas são difíceis, e é prudente não arriscar qualquer resposta geral a elas (mesmo porque elas talvez não sejam do tipo que possa ser agraciado por respostas universais).

De toda maneira, no caso específico desta pesquisa histórica, se a tarefa é ainda mais dificultada pelas carências profissionais de seu autor (que não é historiador por formação), ela é, por outro lado, facilitada porque vários dos agentes históricos do processo pesquisado sabiam que estavam presos por restrições herdadas do passado; vários deles também sabiam, de algum modo, que estavam envolvidos em algum tipo de transição histórica; enquanto um número muito menor participou, ativamente, de um processo de concentração de poder político capaz de influenciar a forma que a transição histórica assumiria; e, felizmente, deixaram-nos documentos em que sua percepção, seus posicionamentos e suas iniciativas podem ser atestados no presente.

É verdade, por sua vez, que estes homens não conseguiram superar todas as restrições que herdaram do passado, mesmo algumas das quais diziam buscar superar. Mas o estudo de algumas de suas tentativas ajuda a iluminar, em perspectiva histórica, o papel e o peso que estas restrições tiveram na função de prender os vivos a seu passado, que de morto nada tinha.

Esta pesquisa busca se equilibrar, portanto, entre duas exigências. De um lado, ela procura identificar as restrições estruturais responsáveis pela eclosão recorrente de crises cambiais agudas no Brasil. Mas não pretende defender que as restrições responsáveis pelas crises fossem sempre e

---

sentido, quando uma ruptura profunda se instala lentamente, enorme greta onde é tragada a história ardente que os homens vivem no dia-a-dia. Seja. Mas, então, como apresentar, explicar em seu conjunto essas histórias de temperaturas diferentes, de ritmos diferentes, de espessuras, de longevidades diferentes? O ideal: supô-las transparentes e vê-las na vertical... Confessem que isso tudo não é simples." ("Escritos sobre o presente", 1982-3, pp. 369-373).

apenas "objetivas": as restrições analisadas envolvem também aspectos políticos, ideológicos e mesmo cognitivos.

De outro lado, a pesquisa não pôde abster-se de avaliar as posturas e ações de agentes históricos envolvidos nos processos históricos que resultaram em crise, e particularmente dos responsáveis pela política econômica. Colocados frente a um processo histórico repleto de restrições que buscavam compreender e, de certo modo, controlar, estas "autoridades constituídas", estes "homens responsáveis" não eram, porém, sempre "subjetivamente donos" do destino que os aguardava, mesmo quando ele dependia em parte das conseqüências de seus atos. De fato, eles não podem ser responsabilizados unicamente pelas crises que experimentariam, pois, às vezes, estas crises estavam prenhes nas condições históricas restritivas que herdavam e que eram impotentes para superar ou contornar, mesmo quando se defrontavam abertamente com elas ou quando buscavam pelo menos evitar que elas lhes atrapalhassem os planos.

Enfatizando as restrições envolvidas nos processos históricos que levavam às crises, a pesquisa não pretende explicar sua eclosão, então, recorrendo à trivial tarefa de imputá-las às "escolhas tecnicamente erradas" dos responsáveis pela política econômica. O problema das explicações que buscam responsabilizar a incompetência técnica dos gestores das políticas é que, muitas vezes, estes gestores eram capazes de diagnosticar sua circunstância histórica de maneira admirável, e de avaliar suas restrições e desafios com grande acurácia. Não obstante serem bem dotados de técnicas cognitivas para interpretar o mundo em que viviam, isto não necessariamente lhes tornava politicamente capazes sequer de transportar as restrições percebidas para a agenda política, ou seja, de transformar as "restrições herdadas" em "desafios do presente". O fato de terem uma capacidade cognitiva tão tecnicamente apurada podia inclusive demovê-los de tocar em certas questões cruciais ("tabus"), por serem capazes de antecipar os vetos à superação dos desafios e mesmo de sua mera inclusão como tema legítimo da agenda política.

Portanto, antes de deixar-se levar pela tentação de acusar os gestores das políticas econômicas pelas crises que experimentariam, é preciso reconstituir e avaliar os recursos de poder limitados à sua disposição, suas percepções da realidade, suas estratégias e mesmo suas esperanças; e apontar as restrições que frustaram suas esperanças, depois de já terem, provavelmente, limitado suas estratégias.

Ou seja, não se deve ceder ao impulso de encontrar a responsabilidade pelas crises unicamente na "incompetência culpada" dos gestores das políticas — a menos antes que se discuta, com profundidade, os vários problemas que suas decisões buscavam superar (ou mesmo as crises que pretendiam evitar) e as restrições que as condicionavam (inclusive as restrições inerentes ao modo como percebiam os problemas e aos interesses que não ousavam desrespeitar).

***

O objetivo da pesquisa é explicar as crises cambiais brasileiras em longa duração, vinculando-as à permanência da dependência financeira e da vulnerabilidade comercial no país. A discussão acompanha a evolução da política econômica, ou mais particularmente, dos projetos políticos que responderam às restrições e desafios econômicos e políticos que se colocaram no período.

Seu recorte temporal coincide ao do vasto processo de mutação histórica (na verdade, uma transição rápida, se medida pelo tempo de vida de Eugênio Gudin, por exemplo) que nos levou, desde pelo menos os últimos quinze, vinte anos do século XIX, à constituição de uma economia eminentemente industrial (e de uma sociedade decididamente urbana), na segunda metade do século XX. No primeiro capítulo, pretende-se discutir a vinculação entre política econômica, dependência financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais até a crise do final dos anos vinte. Nos demais capítulos, a preocupação é explicar a permanência de tais problemas ao longo do processo de industrialização do país, acompanhando a evolução da política econômica no primeiro governo Vargas, no governo Dutra e no segundo governo Vargas.

A não ser descaracterizando os processos específicos que o termo "crise" pode identificar com rigor, não se pode considerar (só como licença poética) que o país tenha experimentado uma "crise" constante no período coberto pela pesquisa. Logo, é preciso definir de antemão o que se entende por crise. Quanto aos desequilíbrios cambiais, é claro que a tarefa é um pouco facilitada pela contabilidade nacional, mais particularmente pelo balanço de pagamentos. Uma crise cambial pode ser definida, da forma mais simples possível — isto é, em termos mais ou menos contábeis —, como a emergência de uma conjuntura na qual os compromissos cambiais do país deixam de ser financiados, de maneira contínua (e não meramente temporária), por novos influxos *líquidos* de divisas (registrados nas duas contas básicas do balanço de pagamentos), implicando em perda continuada de reservas cambiais e reduzindo as margens de manobra da política econômica doméstica frente a restrições de divisas.

Dizer isto, porém, é muito pouco para esgotar a questão, pois na medida em que a crise é resultado de processos que transcendem o registro de sua evolução nas contas nacionais, é necessário partir para uma discussão dos motivos pelos quais tais crises surgiram. Para este fim, e embora cada uma das crises analisadas tenha causas específicas, a pesquisa procurou identificar e explicar continuidades nos processos que levaram às crises cambiais do período. Estas permanências indicam heranças restritivas que acompanharam o processo de industrialização do

país: a importância de instáveis exportações de café e outros produtos primários, em outras palavras, a relativa subordinação comercial do país na divisão internacional do trabalho; o encargo dos serviços financeiros associados à propriedade estrangeira de ativos no país, ou seja, o passivo financeiro derivado de ser o país um espaço de atuação do capital internacional; as crescentes despesas com importações de insumos intermediários essenciais (como petróleo, aço, soda, etc.) à medida que o país se industrializava; e, enfim, a dependência de esquemas internos de gasto em relação a decisões de financiamento controladas de fora para dentro.

Sem delongas, a hipótese central que organiza a discussão destas continuidades é que, de um lado, o desafio estrutural colocado à condução da política econômica era grande: o processo de industrialização brasileiro foi tardio (de um modo detalhado depois) e marcado por grandes restrições e desafios específicos a seu momento histórico internacional e às suas origens internas. Mas as crises não derivaram apenas do tamanho do desafio. A hipótese central é complementada pela idéia de que o encaminhamento político do processo de industrialização tardia não foi acompanhado de uma correlação interna de forças políticas que propiciasse/implicasse em um grau de centralização decisória e comando de recursos fiscais e financeiros internos que 1) limitasse a necessidade de recorrer a fundos externos para financiar empreendimentos internos (portanto, a industrialização se fez reproduzindo a dependência financeira) e que 2) conferisse maior margem de manobra interna para definir investimentos que limitassem a vulnerabilidade comercial, seja pelo lado das exportações, seja das importações. Daí a permanência de restrições estruturais nos processos de crise cambial no longo período.

Esta hipótese geral se desdobra em análises específicas e é exposta nas três partes em que se divide o trabalho. No primeiro capítulo, discute-se a vulnerabilidade externa brasileira antes de 1930, buscando enfatizar as assimetrias estruturais que marcavam a relação entre países centrais e periféricos e, assim, rejeitando abertamente a hipótese tipicamente liberal: a de que o sistema internacional seria harmônico e, portanto, que crises em elos nacionais do sistema resultariam meramente de erros de política econômica interna, como em particular uma condução "arbitrária" da política monetária.

O capítulo apresenta ampla síntese crítica da bibliografia a respeito do funcionamento do padrão-ouro libra e suas crises antes de 1914 e do padrão ouro-divisas no entre-guerras, para mostrar que os recursos de política econômica que eram utilizados por países centrais eram muito desiguais em relação aos países periféricos. Os países da periferia não eram apenas vulneráveis a crises comerciais que se abatiam sobre preços internacionais das *commodities* primárias, como padeciam de ampla dependência financeira: em virtude da tendência ao déficit de conta corrente associado ao pagamento de dívidas e outros serviços, cada conjuntura de contração de

financiamento externo impunha inevitável crise cambial, levando a episódios de diplomacia financeira em que a subordinação dos países devedores era evidente.

A seguir, o capítulo discute estas assimetrias para o caso brasileiro, realizando avaliação crítica a partir da interpretação de Furtado sobre a questão, e buscando articular a análise da dependência financeira externa a limitações políticas e financeiras criadas "por dentro". Ao contrário de Furtado, pretende-se enfatizar menos as conjunturas de mercado do principal produto de exportação do país (café), do que demonstrar que a vulnerabilidade externa brasileira estava associada a ciclos financeiros, particularmente depois que o próprio preço do café tornou-se dependente do financiamento externo de programas de valorização do produto. Esta hierarquia entre finanças e comércio caracterizava tanto a crise quanto a reação política a ela. Em virtude do resultado de conflitos políticos, as crises cambiais eram enfrentadas sobretudo através da renegociação de passivos externos, mirando a recuperação da taxa de câmbio como foco principal da política econômica (ao contrário das hipóteses de que a depreciação cambial era o principal objetivo de política econômica). A forma típica de saída da crise era, então, a de reproduzir a dependência financeira por meio de acordos de consolidação da dívida, sem maiores esforços de centralização de recursos domésticos que pudessem conferir maior autonomia e menor vulnerabilidade à expansão capitalista.

O segundo capítulo realiza uma discussão mais teórica em que são apresentados alguns marcos de referência para a investigação histórica posterior, em dois movimentos. Inicialmente, expondo referências teóricas para entender o modo como as políticas econômicas são elaboradas em contextos *restritivos* internos e internacionais. O recado é que, ao avaliar as políticas econômicas, se deve recuperar o estudo destas restrições (econômicas, políticas, culturais, cognitivas) para evitar ceder às hipóteses liberais que compreendem a política econômica apenas em termos de erros e acertos, segundo a maior ou menor proximidade das políticas àquilo que os liberais consideram correto. A seguir, debate-se o modo como as restrições internas e externas foram discutidas na avaliação do desenvolvimento brasileiro, buscando integrar contribuições cepalinas (que enfatizam restrições externas), sociológicas (que enfatizam conflitos políticos) e as contribuições que enfatizam peculiaridades históricas do capitalismo tardio brasileiro.

Sendo assim, a primeira parte da pesquisa é denominada "As Heranças Estruturais" porque seus dois capítulos buscam respectivamente apresentar certas restrições estruturais herdadas das origens do capitalismo brasileiro, integrado desde sempre a uma economia mundial em que sua posição era (e ainda é) indubitavelmente subordinada; e discutir certas referências interpretativas sobre o tema das restrições à condução da política econômica nas sociedades capitalistas, em geral,

e na transição brasileira para uma economia eminentemente industrial, em particular, a partir de heranças históricas fortemente restritivas.

O peso destas restrições na avaliação da política econômica e na explicação das crises cambiais é evidente na segunda parte da pesquisa, "Transição e Indefinição: de Uma à Outra Crise Pendular do Liberalismo (1930-1950)". Seus dois capítulos pretendem a) discutir o modo como as administrações Vargas e Dutra buscaram contornar/superar restrições que herdaram do passado e b) reconstituir a gradual alteração de suas percepções, esperanças e estratégias à medida que se defrontavam com o peso das heranças estruturais que receberam, e que não foram capazes de superar integralmente. Para este fim, foi necessário um maior contato com fontes documentais primárias, através da consulta de arquivos históricos a serem mencionados no momento adequado, mas em geral concentrados no CPDOC-FGV (RJ).

O terceiro capítulo (Crise e Reação: a Industrialização Restringida da "Era Vargas", 1930-1945) discute o primeiro governo Vargas buscando mostrar 1) que a recuperação econômica dos anos trinta não resultou de uma revolução epistemológica prévia, pois houve grande hesitação em apoiá-la com políticas diferentes das ortodoxas, em parte por causa de heranças ideológicas que influenciavam os governantes, em parte por causa do interesse de preservar laços com a comunidade financeira internacional para restaurar a velha forma de recuperação: a consolidação da dívida e a recuperação do crédito e do financiamento externo; 2) que à medida que ficou claro que a recuperação assumia novas bases e que a crise dos mercados internacionais de capitais era mais profunda do que se imaginara anteriormente, se foi constituindo gradualmente um projeto de desenvolvimento que concebia a "intervenção estatal" como o meio de saída da crise, através de mecanismos creditícios, cambiais e empresas estatais; 3) mas que as propostas políticas implementadas no Estado Novo não foram suficientes para superar os desafios de uma industrialização tardia, e muito menos para gerar um grau de centralização de recursos internos que dispensasse o governo de buscar recursos externos (por meio de relações diplomáticas com os norte-americanos) para financiar grandes empreendimentos. Sendo assim, embora amplos controles cambiais fossem utilizados para promover o crescimento industrial em meio às crises internacionais, a combinação de mecanismos creditícios e empresas estatais esteve aquém de superar a debilidade dos mecanismos domésticos de centralização de recursos frente às exigências de uma industrialização tardia. Para compensar esta debilidade, aliás, imaginou-se no final do Estado Novo um esquema de financiamento do investimento privado por meio da seletividade de câmbio que, entretanto, seria abandonado ainda em 1945 durante o governo provisório, e retomado pelo governo Dutra apenas depois da crise cambial de 1947.

No quarto capítulo (Os Limites do Pêndulo: Avanços e Recuos no Pós-Guerra, 1945-1950), discutem-se as esperanças que levaram o governo Dutra a considerar que o país seria tributário de grandes influxos de capital no pós-guerra (seja capitais de risco, seja fundos de ajuda norte-americanos), retomando a idéia de que a "saída da crise" dependia muito mais de financiamento externo que da expansão da intervenção estatal, à medida que esta era considerada também como causa da inflação. A hipótese básica do capítulo é que o governo Dutra se moveu em um pêndulo de limites estreitos: a liberalização comercial e financeira provocou uma crise cambial que levou a um virada em 1947-8, com a restauração de controles comerciais, expansão da substituição de importações por meio do fomento de importações complementares de equipamentos e insumos, e crédito barato; mas o movimento pendular foi limitado, na outra direção, por um conjunto que limitações internas (financeiras, fiscais e políticas) que o governo pouco fez para superar, enfraquecendo a própria reação à crise cambial. Em outras palavras, restrições externas faziam do liberalismo econômico uma impossibilidade histórica, mas restrições internas limitavam as alternativas ao liberalismo.

Um grande tema da bibliografia sobre as décadas de 1930 e 1940 no Brasil é, como se sabe, encontrar o grau de "espontaneidade" ou "consciência" envolvido nas "reações" ou "estratégias" governamentais às crises cambiais. No terceiro capítulo, pretende-se abordar este debate historiográfico assumindo, por assim dizer, uma posição intermediária, argumentando que há evidências de que a reação *inicial* à crise pelo governo Vargas não foi orientada por uma idealização *prévia* quanto à necessidade de reorientar a economia brasileira para o mercado interno. O abandono vacilante do arcabouço ortodoxo de condução das políticas macroeconômicas, a renegociação hesitante da dívida externa e o controle ambígüo das transações cambiais foram respostas (emergenciais ou graduais, mas que se presumia temporárias, pois indesejáveis) à eclosão indesejada de restrições financeiras e comerciais externas contra as quais as autoridades econômicas lamentavam que pouco podiam fazer. Gradualmente, porém, a percepção quanto à profundidade da crise das exportações de café e do mercado internacional de capitais, e o reconhecimento tanto da recuperação industrial interna quanto dos entraves que a limitavam induziu o governo federal a apoiar mais decididamente a reorientação que se seguia. Na análise deste processo de reorientação política gradual, o capítulo também rejeita outras hipóteses extremas: seja que o processo teria sido conduzido sob hegemonia clara da burguesia industrial, seja que tenha sido comandado exclusivamente pela cúpula de Estado. Na verdade, o formato dos mecanismos financeiros e cambiais que seriam propostos para superar (ou pelo menos contornar) os desafios da industrialização tardia, resultou de complexos processos políticos e restrições sócio-econômicas que

não podem ser reduzidos nem ao par Estado forte/burguesia fraca, nem ao par Estado instrumento/burguesia gerente.

O par "espontaneidade" e "consciência" também é muito utilizado para descrever as idas e voltas do governo Dutra, particularmente nas relações existentes entre política cambial e industrialização. Como se sabe, a hipótese mais comum é que, depois de uma frustada liberalização, a retomada de mecanismos heterodoxos de política cambial se fez de modo "inconsciente" de suas vinculações com o fomento à indústria e à substituição de importações. O argumento do quarto capítulo procura inicialmente apoiar-se em fontes primárias para retratar tanto as esperanças que o governo tinha em uma maciça ajuda norte-americana no pós-guerra, quanto as considerações geopolíticas mundiais que frustraram estas esperanças. A seguir, também se sustenta em documentos da época para rejeitar a hipótese de "inconsciência" quanto à reorientação da política cambial na segunda metade dos anos quarenta. Embora reconheça que a reorientação se fez apenas depois que o rápido esgotamento das reservas acumuladas exigiu o contingenciamento dos gastos em divisas, o capítulo demonstra que a retomada dos mecanismos de licenciamento prévio de importações foi decidida com grande consciência de seus efeitos indutores da substituição de importações por produção doméstica. Assim, a administração Dutra moveu-se, como afirmado, segundo um pêndulo de limites estreitos: de início, acompanhou o governo Linhares na tentativa de se afastar do legado "inflacionista" que a campanha liberal do final do Estado Novo identificara às orientações de Vargas, mas restrições externas frustraram as esperanças que acalentavam sua política e levaram-na a caminhar meia volta no pêndulo (consciente de que estava fazendo isto). Não obstante a consciência, sua reorientação esbarraria, na outra direção, em várias restrições internas que reduziriam o escopo do retorno a certas práticas e projetos tipicamente varguistas.

Visto como um todo, este momento histórico presenciou uma grande indefinição quando ao modo como as restrições que podiam ser trazidas para a agenda política (os "desafios") deveriam ser superadas, mantendo intactas aquelas restrições (os "tabus") que sequer era lícito questionar (não sendo de surpreender que, frente à contingência aberta pela crise geral, aos comunistas não fosse permitido fazer política na legalidade). Neste sentido, a segunda parte da tese chama-se "Transição e Indefinição" porque, depois de alguma vacilação inicial, vários de seus mais ilustres políticos e intelectuais legalizados tomaram gradualmente a consciência de que presenciavam uma espécie de transição histórica, repleta de crises, de restrições, de ameaças e, também, de opções e oportunidades; mas não foram capazes de liderar e participar de um processo de concentração de poder político capaz de superar várias das heranças restritivas que receberam, mesmo algumas das quais diziam buscar superar (que sequer eram todas dentre as que podiam perceber).

Coerentemente, a última parte do trabalho compõe-se de um único capítulo, intitulado "Definição e Crise: o Segundo Governo Vargas (1951-1954)" porque, primeiro, a indefinição acabara: Vargas só retornaria à presidência depois de afirmar, muito antes da campanha eleitoral de 1950, que era necessário retomar e aprofundar projetos de industrialização nacional e reforma social que teriam sido abandonados pela conduta vacilante e anacrônica de seu ex-Ministro da Guerra. Nenhum dos governos anteriores iniciara-se com tanta consciência a respeito das restrições herdadas do passado e a respeito dos projetos necessários para o futuro. Neste sentido, a Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional (1951), assim como os discursos da campanha presidencial, são documentos históricos no sentido mais rigoroso do termo.

Ainda que seu governo iniciasse mostrando consciência dos desafios concentrados em sua crucial conjuntura histórica, também demonstrava prudência/realismo político o suficiente para não pretender transformar todas as "restrições herdadas" em "desafios do presente". Significativamente, desde a campanha o presidente dizia pretender recorrer a fundos externos para complementar a mobilização de recursos domésticos necessária para reaparelhar o país, sem dizer que não podia esperar que um Congresso Nacional conservador lhe conferisse a concentração de recursos que gostaria. Mas era nesta incapacidade de concentrar recursos financeiros internos a uma escala que pudesse reduzir a dependência a fontes estrangeiras instáveis que residia boa parte das promessas e muito das vulnerabilidades de seu projeto de desenvolvimento.

Sendo assim, a discussão do segundo governo Vargas procura inicialmente reconstituir a formação de seu segundo projeto econômico industrializante desde a oposição ao governo Dutra, de maneira a defender, a seguir, que as contradições envolvidas na formação de sua equipe de governo e na operação de suas políticas não devem ser entendidas como resultado de alguma ambigüidade inicial quanto ao programa que deveria ser seguido. Na origem, a formação da equipe foi o produto de cálculos táticos quanto à forma de operacionalizar o projeto de governo em meio a várias restrições internas e externas, embora isto não impedisse o desdobramento de contradições entre seus membros. Estas contradições são discutidas a partir da evolução dos programas do Ministério das Relações Exteriores, da Fazenda, da Assessoria Econômica e do Banco do Brasil. De todo modo, não parecem ter sido estas contradições que provocaram a crise do projeto econômico do governo, que era vulnerável à fragilidade cambial do país e à dependência em relação a decisões de financiamento controladas por agentes internacionais que se tornaram crescentemente arredios. A crise do projeto varguista é estudada, então, tanto a partir de uma análise dos motivos e das reações do governo à crise cambial de 1952 em diante, quanto com uma detalhada análise das relações Brasil e Estados Unidos.

A hipótese central para explicar a crise cambial é que, embora ela tenha sido circunstancialmente provocada pela política de liberação de importações induzida pela Guerra da Coréia, a crise tinha razões mais estruturais. No plano comercial, a dependência crescente de importação de insumos essenciais que acompanhava o desenvolvimento industrial restringido do país, de um lado, e a dependência de exportações de bens primários, de outro; e, no plano financeiro, o refluxo líquido de rendimentos de capitais estrangeiros. Dada a natureza estrutural do problema, a solução proposta pelos liberais era impotente: do ponto de vista comercial, a solução da crise não dependia apenas de paliativos voltados a encarecer circunstancialmente as importações e favorecer exportações primárias com variações da taxa de câmbio. Com efeito, a tentativa de conciliar um esquema de seletividade de importações com mecanismos de estímulo às exportações (Instrução 70 e sistema de cotas mínimas) acabou fracassando na tentativa de resolver a crise cambial em meados de 1954, à medida que o mercado internacional do café entrou em outra fase descendente de preços sem que outras exportações primárias aumentassem suficientemente. A médio prazo, a redução da vulnerabilidade comercial dependeria do financiamento de empreendimentos que almejassem a inserção exportadora em mercados industriais de maior valor agregado e maior crescimento ao longo do tempo, e que diminuíssem a dependência de importação de insumos essenciais.

Ainda que empreendimentos industriais não fossem realizados prioritariamente por firmas nacionais mas por filiais estrangeiras (como no governo JK, embora sem assegurar uma inserção exportadora dinâmica), a atração de capitais também dependeria de mais intervenção de Estado do que característico do governo Dutra. Afinal, o influxo de novos investimentos diretos tendia a ser desestimulado por expectativas de estrangulamento de oferta (energia, portos, transporte viário e ferroviário, insumos básicos etc.) que eram características do Brasil do início do anos 50, sem que a Lei do Mercado Livre de Câmbio de 1953 fosse suficiente para induzir financiamento privado para tais empreendimentos. A contradição central da diplomacia econômica do governo Vargas estava, então, em que parte importante da mobilização de fundos para financiar empreendimentos públicos para superar estrangulamentos de oferta dependia da obtenção de recursos externos através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, inaugurada no governo Truman graças à exigência de contrapartidas para o suprimento de areias monazíticas e outros minerais estratégicos ao esforço de guerra norte-americano. Mas, logo a seguir, o governo Eisenhower consideraria o governo brasileiro como nacionalista demais e aberto ao capital externo de menos para o gosto dos lobbies e estrategistas do Partido Republicano, resolvendo deixar de financiar os empreendimentos aprovados pela CMBEU uma vez que a influência dos interesses econômicos não era mais compensada pela necessidade de minerais estratégicos: descobertas de jazidas no Idaho, na California e na África do Sul retiraram do

Brasil tanto a posição monopolista no fornecimento de areias monazíticas quanto o trunfo na barganha diplomática.

Embora as dificuldades cambiais do país fossem usadas pelo Banco Mundial e pelo governo Eisenhower como argumento para justificar publicamente que não seriam liberados novos empréstimos para o país (uma vez que a capacidade de endividamento do país teria se esgotado), documentos confidenciais demonstram outra preocupação mais direta: forçar o país a reabrir negociações a respeito da entrada de capitais estrangeiros no setor de prospecção e extração de petróleo. No consenso formado no eixo Departamento de Estado/Banco Mundial durante o governo Eisenhower, a crise cambial brasileira deveria ser superada não apenas através da adoção de políticas macroeconômicas sadias, mas também através de reformas que criassem um ambiente favorável para a atração de capitais estrangeiros para o país — particularmente no setor petrolífero (muito embora as companhias admitissem que o Brasil não era prioridade de investimento). Como os estrategistas do Departamento de Estado consideravam que emprestar ao Brasil significaria aliviar a pressão para uma mudança de rota, a pressão foi exercida com toda força, e com impactos inquestionáveis. De fato, a crise da estratégia de financiamento externo por meio da cooperação diplomática reforçou a crise cambial brasileira e dificultou a estratégia varguista de controle trabalhista e conciliação política, uma vez que a aceleração da inflação era provavelmente o principal motivo de descontentamento popular contra o governo Vargas, sendo fortemente influenciada pelas desvalorizações cambiais depois de 1953. Ademais, a crise cambial fazia ruir o esquema de financiamento do investimento que se baseara na oferta de câmbio barato para a compra de máquinas, equipamentos e insumos, além de pressionar os preços internos graças ao aumento do custo dos importados e acirrar o conflito distributivo em razão da deterioração de salários reais — ajudando a compor um quadro de crescentes desequilíbrios econômicos e políticos.

O quinto capítulo apresenta, assim, uma longa análise da diplomacia econômica para explicar porque este campo de esperança e conflito era tão vital para o sucesso do governo Vargas, e porque a implementação de seu programa econômico era tão vulnerável a condicionamentos externos que se mostraram impeditivos. Para tanto, realizou-se uma longa pesquisa documental tanto em arquivos brasileiros quanto norte-americanos. Isto se mostrou necessário, primeiro, porque não se considera satisfatórias algumas das interpretações ancoradas nos arquivos brasileiros; segundo, porque os trabalhos sobre a diplomacia econômica do período ou limitaram-se a consultar os arquivos que registram a visão dos brasileiros, ou acessar a visão e as iniciativas dos norte-americanos a partir de fontes publicadas, mais exatamente as coleções do FRUS *(Foreign Relations of the United States).* Estas coleções de documentos são, porém, muito limitadas tanto em quantidade (a seleção de documentos é algo representativa, porém relativamente pequena e, evidentemente, orientada

segundo os critérios de recorte específicos da coleção), quanto em qualidade (pois mesmo os documentos selecionados freqüentemente não são apresentados integralmente). Esta tese pode reivindicar, portanto, ter realizado um trabalho de consulta de documentos norte-americanos nos milhares de fotogramas dos microfilmes do *National Archives* que registram a diplomacia econômica no pós-guerra com o Brasil (e armazenados quase intocados no AEL-Campinas), visando contornar as limitações envolvidas na consulta exclusiva dos documentos publicados e dirimir certas controvérsias interpretativas provocadas parcialmente pela base documental limitada de que partem.

O capítulo das considerações finais (As Heranças Resistentes) procede inicialmente a uma síntese geral do argumento da tese e a um comentário sobre alguns dos problemas estruturais e das conjunturas cruciais estudadas, realçando aquele que é talvez o seu problema central: a manutenção/mutação da vulnerabilidade/dependência financeira antes, durante e depois da longa transição entre a crise do início dos anos 30 e a crise de meados dos anos 50. Em suma, a hipótese para explicá-la é que as heranças/restrições financeiras e técnicas relacionadas ao desenvolvimento tardio do capitalismo não encontraram uma correlação de forças políticas internas que, durante a longa transição para a industrialização, possibilitasse um grau de centralização/comando interno de recursos que, senão eliminasse, pelo menos reduzisse a necessidade de recorrer a fundos externos para financiar a industrialização.

A tese termina, enfim, com alguns comentários sobre as restrições legadas do modelo de desenvolvimento capitalista "dependente e associado" estruturado na segunda metade da década de 1950 que, embora menos resistentes que seu principal "tabu" (a distribuição extremamente desigual de patrimônio e renda), constituíram uma herança fortemente restritiva para as gerações posteriores.

PRIMEIRA PARTE

As heranças estruturais

A deficiência manifesta nos metais preciosos na proporção necessária para acompanhar as operações do exchange, ou troca de valores, na vasta escala que a civilização fez aparecer, trouxe a criação de novos agentes ou expedientes destinados a servir de instrumentos suplementares para conseguir fim tão útil. Um desses instrumentos foi o papel de banco, sem dúvida a melhor combinação que podia ocorrer ao espírito humano, para pôr ao serviço da transmissão de valores um agente poderoso, que reúne imensa vantagem, sendo a principal a elasticidade local que o novo motor prometia, desideratum até então não satisfeito...Ao uso dos bilhetes de banco seguiu-se o abuso: coibir este, por meio de leis restritivas e garantidoras, era a missão dos estadistas. Desatinaram os homens de Estado entre nós, e foram ao ponto de proibir o uso...Os inimigos inveterados de todo o papel inconvertível só descobrem males em ser este instrumento utilizado como motor das transações. No entanto, a história financeira de quase todas as grandes nações mostra-nos o papel-moeda intervindo para salvar das maiores crises essas nacionalidades.

Irineu Evangelista de Souza, *Autobiografia (seguida de "O meio circulante do Brasil")*, 1878, *pp. 307-312*

As administrações que se orientaram segundo os princípios da escola clássica, que condena o papel-moeda, prescreve a sua redução às necessidades das transações, a sua valorização pelo resgate até que se possa converter os bilhetes em ouro, à vista, à vontade do portador — restabeleceram a ordem nas finanças...Os governos, que se deixaram dominar pelas aberrações inflacionárias, prejudicaram o crédito público e particular, desequilibraram os orçamentos...A política econômica reinante pretende desenvolver no país as mais variadas indústrias, sem lavouras e sem capitais, com o auxílio do papel-moeda, das tarifas proibitivas e do câmbio baixo, que, desde 1896 vão tornando a vida insuportável e preparando a crise social em favor de poucos milionários, que não fixarão a fortuna aos descendentes, porque é sempre verdadeiro o provérbio: pai banqueiro, filho doutor, neto pescador.

Leopoldo de Bulhões, *Os financistas do Brasil*, s/d, *pp. 467-468*

Turning now to the two main financial aspects of Brazil's development, I would first like to draw attention to the rapid price, cost and income inflation...The fundamental reason for this inflation has been the great increase in incentive to invest associated with accelerated industrialization and urbanization, which has not been matched by the development of a Puritan attitude towards savings similar to the one that enabled the Anglo-Saxon world to develop with far less inflationary pressure.

Phil Glaessner, *Discursista norte-americano na última reunião da CMBEU (na presença de Milton Eisenhower), 27/07/1953*

It would be pleasant but hypocritical to deny that we have had difficulties in our dealings with the International Bank...We have had quite a few members of the staff of the Bank visiting us as members of negotiating meetings or as individual experts. Not all of them, I fear, displayed the sense of humility which is needed to comprehend the people whom you are to advise or to guide. A few were quite prone to produce ready-made formulas for orderly and balanced development, for exchange policies, or for determination of investment priorities, without adequates attention to structural differences between this country and the theater of their former experiences.

Roberto Campos, *Discursista brasileiro na última reunião da CMBEU (na presença de Milton Eisenhower), 27/07/1953*

Capítulo I

Heranças estruturais: Instabilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil (1890-1930)

1.1. Introdução

Simplificando muito, é possível dizer que os estudos de relações internacionais foram bastante influenciados por duas tradições intelectuais visceralmente opostas, que realçam seja o conflito e a instabilidade, seja a possibilidade de harmonia e complementaridade.

De um lado, adeptos de uma vertente mais "realista" afirmam que um sistema fragmentado por poderes soberanos é caracterizado por conflitos e por um contínuo potencial de instabilidade, sendo aberto a modificações (mais ou menos radicais) associadas às iniciativas de Estados nacionais que buscam defender sua soberania e seus interesses uns em relação aos outros. Às vezes se argumenta que esta flexibilidade à mudança não excluiria a possibilidade de ordenamentos temporários que regulem certas agendas das relações internacionais. Tais ordenamentos temporários, porém, dependeriam da aquiescência (temperada ou não pelo uso ou ameaça de uso da força) de um conjunto de Estados a certas normas, princípios e regras (tácitas ou escritas) que orientem e/ou restrinjam seus comportamentos mútuos. Sendo estas normas de natureza eminentemente contratual e negociável (independentemente de seu grau de formalidade, sempre menos impositivas que as leis imperantes em cada território nacional), os equilíbrios temporários de poder capazes de basilar tais ordenamentos tenderiam a ser perturbados, mais cedo ou mais tarde, por iniciativas individuais ou coletivas interessadas em modificar os termos, móveis e instáveis, de suas relações mútuas. Para os estudiosos mais "realistas" (de diferentes matizes), um dado elementar a ser reconhecido pelos estudos de relações internacionais é, portanto, que o sistema internacional é formado por unidades decisórias fragmentadas por soberanias mutuamente excludentes e que se arrogam o direito de tomar decisões de acordo com o "interesse nacional" (seja este definido como fôr, a partir de diferentes composições de interesses *internas* às unidades nacionais); e nestas condições, o contexto das relações internacionais é eminentemente móvel, conflitivo e instável.

De outro lado, narrativas liberais enfatizam as possibilidades de harmonia, equilíbrio e complementaridade inerentes ao concerto das nações. Embora nem sempre neguem os conflitos reais, os adeptos desta vertente apresentam um pendor normativo ("idealista") claramente otimista,

às vezes determinista. De fato, segundo diferentes versões do modelo econômico liberal elaborado originalmente por A. Smith, o livre comércio produziria harmonia internacional e a mais justa distribuição possível das vantagens e custos das relações internacionais, desde que os Estados buscassem não mobilizar seus recursos de poder para modificar os termos das relações econômicas entre seus cidadãos. Sem entrar no mérito de ser ou não utilizado como argumento de racionalização universal dos interesses particulares de Estados e/ou frações de classe social beneficiárias do livre comércio, o argumento livre-cambista implica em conclusões rígidas: não haveria contingência possível se os Estados abdicassem de poderes frente às redes econômicas internacionais (a rigor, transnacionais), pois o automatismo da "mão invisível" propiciaria o alcance mecânico dos resultados harmoniosos *ex ante* previstos.

Este capítulo busca discutir as crises cambiais que periodicamente se abateram sobre a economia brasileira durante o funcionamento do que se convencionou chamar "padrão ouro" internacional.

As interpretações liberais sobre o "padrão libra-ouro" carregam a herança de sua tradição de determinismo e harmonia. Para elas, presumidos ajustamentos automáticos estabilizariam taxas de câmbio e garantiriam a participação harmonizada dos países e seus cidadãos em um sistema comum de intercâmbio mundial. À luz destas presumidas harmonias internacionais, crises cambiais ocorridas em algum elo nacional do sistema só poderiam ser explicadas pela equivocada condução de políticas econômicas nacionais (*unsound policies*). Esta visão é apresentada na primeira seção do capítulo.

Na segunda seção, contrapõe-se a esta visão um complexo quadro histórico das assimetrias internacionais existentes no funcionamento do sistema antes de 1914. Ao contrário da tradição liberal que toma como um axioma apriorístico o movimento harmônico e auto-equilibrado do livre mercado e, portanto, dá mais importância à indisciplina fiscal/monetária interna do que às assimetrias internacionais (transferindo as diferenças internacionais do plano assimétrico para o plano da complementaridade harmônica), a segunda seção sustenta o ponto de que o plano das hierarquias internacionais deve ser tomado como um *locus* privilegiado para explicar as vulnerabilidades dos elos mais fracos do sistema e, assim, da economia brasileira à época. Estas vulnerabilidades manifestavam-se como crises cambiais agudas (e recorrentes) que não são teoricamente redutíveis a fatores relacionados ao modo de condução de políticas econômicas domésticas. Na terceira seção, faz-se um apanhado mais breve das instabilidades acentuadas da ordem econômica internacional do entre-guerras, para enfatizar as mudanças observadas no sistema de pagamentos multilateral e os motivos de sua crise.

Na quarta seção, enfim, entra-se no tema das vulnerabilidades que envolveram especificamente a participação brasileira nessa ordem econômica assimétrica. O argumento básico é

exposto inicialmente a partir do exame das teses de Celso Furtado (1959) sobre o tema, bastante inovadoras à luz das interpretações tradicionais da questão no Brasil. Considera-se que ainda que os argumentos de Furtado envolvam vários equívocos e imprecisões, sua mensagem fundamental é correta. Esta mensagem é que as assimetrias internacionais no padrão ouro eram marcantes o suficiente para incapacitar uma economia periférica como a brasileira a preservar-se de desequilíbrios externos abruptos, que lhe eram transmitidos em função da instabilidade cíclica dos *fluxos* de capitais e comércio de que dependia. Coerente às interpretações estruturalistas da inflação latino-americana como o produto de estrangulamentos inerentes ao modo desequilibrado de crescimento das economias periféricas na fase em que se voltaram para o mercado interno, Furtado vinculou os desequilíbrios monetários e cambiais na fase anterior a nada menos que à própria "orientação para fora" da economia, mais precisamente, aos desequilíbrios inerentes à sua dependência de uma cultura de exportação sujeita a crises recorrentes.

Um argumento chave da contribuição de Furtado é que a transmissão de pressões externas foi um fator de assimetria internacional que não era redutível a efeitos das formas de conduzir a política econômica doméstica, ainda que estas formas importassem na definição do escopo e do impacto da crise. De fato, como a vulnerabilidade externa da economia periférica seria congênita a seu modo de inserção subordinada a um sistema internacional caracterizado pela difusão desigual do progresso técnico, no interior dos parâmetros da inserção externa periférica pouco se poderia fazer a curto prazo contra a eclosão de crises cambiais, além de tentar reduzir ou "amortecer" seus efeitos internos. A relevância desta contribuição é enfatizada à luz dos equívocos da tentativa feita por Gustavo Franco (1991) para responsabilizar uma particular institucionalidade interna pela vulnerabilidade externa da economia brasileira depois de 1906.

Na visão de Franco, as crises cambiais brasileiras durante a vigência do padrão ouro internacional seriam, pelo menos em princípio, o produto *ad hoc* de choques exógenos estocásticos que, antes de 1906, poderiam ter indistintamente origem comercial ou financeira. Apesar de argumentar que tais choques poderiam, em tese, prejudicar a posição externa da economia brasileira de uma forma além do controle da gestão da política econômica interna, Franco relativiza esta possibilidade ao considerar que os choques comerciais e financeiros poderiam/tenderiam não a se reforçar simultaneamente mas, ao contrário, a compensarem-se mutuamente (a piora das condições comerciais sendo compensada pela melhora das condições financeiras, e vice-versa), pelo menos antes do crucial ano de 1906. A partir de então, o advento das operações de valorização do café implicaria em uma correlação "perversa" entre agravamento de condições comerciais e financeiras, pois a continuidade das operações de sustentação do preço internacional do café dependeria da continuidade de condições financeiras externas estáveis. Em outras palavras, antes do aparecimento

de uma peculiar institucionalidade *interna*, Franco sugere a existência de uma provável "correlação benigna" entre as variáveis comerciais e financeiras *externas*, ao invés da "correlação perversa" que identificou em Furtado (a qual, segundo Franco, valeria apenas para o período posterior a 1906). Assim, apesar de enfatizar a existência de assimetrias internacionais, argumenta que teria sido a existência de uma peculiar institucionalidade interna (o esquema de valorização do café via retenção de estoques financiada por empréstimos externos) que implicaria em uma indubitável "perversidade" na inserção internacional da economia brasileira, particularmente depois de 1906. A hipótese implícita é que, na inexistência desta institucionalidade, uma correlação "benigna" e "compensatória" entre as condições comerciais e financeiras harmonizaria as características da inserção internacional da economia brasileira (exportadora de *commodities* e importadora de manufaturas e capitais) com as características complementares das economias "cêntricas" com as quais se relacionava.

Como se discute adiante, este argumento não resiste a um exame mais apurado das conjunturas internacionais das quatro grandes crises externas do capitalismo brasileiro até a Grande Depressão. A conjuntura internacional da década de 1890, por exemplo, é crucial para entender-se a *defasagem* das crises comercial e financeira, que não pode ser explicada pela *ausência* de programas de valorização do café: havia uma diferença específica entre a origem dos influxos de capital e a destinação das exportações cujas conseqüências não se verificariam mais nas crises posteriores. Franco também desrespeita tanto os efeitos práticos da existência de assimetrias internacionais entre exportadores e importadores de capitais, quanto as evidências empíricas sobre as entradas autônomas de capital e as entradas para empréstimos públicos na década de 1890 — de maneira que seus argumentos não são capazes de abalar a relevância da mensagem básica de Furtado.

Embora seja correto, o argumento básico de Furtado, no entanto, é formalmente incompleto e, substancialmente, mal hierarquizado ao tratar as relações entre política, finanças e comércio. Na quinta seção, portanto, são apresentadas e discutidas evidências para as quatro grandes crises do capitalismo brasileiro antes da década de 30: a crise da década de 1890, as crises dos períodos pré e pós-Grande Guerra, e a crise do final dos anos 20. Para adiantar algo do argumento, pretende-se (i) enfatizar características mais específicas da inserção externa da economia brasileira no período (fugindo das esquematizações gerais de Furtado ou Franco de ser meramente uma economia exportadora de *commodities* e importadora de manufaturas e capitais ou "voltada para fora" como qualquer outra economia periférica); (ii) rejeitar o esquema cepalino (economias para dentro vs. economias para fora) a partir do qual Furtado apresenta sua concepção a respeito do funcionamento do padrão ouro internacional (presumindo um tipo de comportamento cíclico das economias "voltadas para dentro" que não correspondia sequer ao ciclo do principal "centro" do sistema, a Grã-Bretanha);

(iii) apresentar uma análise mais detida das conjunturas internacionais (e suas diferenças) nas quais as grandes crises do capitalismo brasileiro antes de 1930 ocorreram (particularmente importante porque a origem dos influxos de capitais não foi sempre a mesma da destinação das exportações brasileiras, o que — particularmente antes de 1914 — podia provocar descompassos entre seus ritmos); (iv) apresentar as limitações políticas e financeiras *internas* que implicavam na peculiar dependência financeira externa, particularmente depois de 1906 (à medida que o argumento a respeito da correlação positiva estabelecida entre a estabilidade dos influxos financeiros e os preços internacionais do café instituída pelos esquemas de valorização depende de que a retenção dos estoques mercantis fosse feita através do aumento correlato do estoque de endividamento externo — e não através de fontes internas); e mostrar como estas limitações levavam a marca do padrão de exportação de capitais que, desde a origem da economia cafeeira, articulou sua estrutura produtiva ao controle financeiro e comercial externo das condições de reprodução desta economia ("periférica" não apenas em um sentido comercial mas, sobretudo, financeiro e político). Além de discutir aspectos relacionados à destinação setorial dos investimentos diretos estrangeiros, veremos que a existência de um grande estoque de dívida pública externa era uma forte restrição herdada do século XIX que condicionava a orientação dos gestores do Tesouro Federal, tanto na condução ortodoxa de políticas cambiais, monetárias e fiscais, quanto na "preferência" por financiamento externo dos programas de valorização do café nos anos 20.

O objetivo final é, então, rediscutir as evidências para as quatro grandes crises do capitalismo brasileiro até a década de 30 à luz da interrelação entre a variação dos estoques e fluxos financeiros e mercantis e, evidentemente, dos comentários críticos feitos aos autores discutidos. A hipótese que norteia a discussão é que estas crises não resultaram somente da instabilidade cíclica dos *fluxos* econômicos, mas de desajustes dinâmicos entre *estoques* (financeiros e mercantis) e *fluxos* (de capitais e comércio) de que tínhamos escasso controle político. Ao contrário do argumento dos tratadistas financeiros ortodoxos da época, estes desajustes não podem ser explicados por hipóteses que os reduzem à "indisciplina" monetária interna. Na verdade, a simples ameaça de ocorrência de desequilíbrios cambiais provocados pela perda de credibilidade financeira internacional era um poderoso recurso de disciplina político-financeira sobre o governo federal: disciplina por duas vezes institucionalizada com a constituição de caixas de conversibilidade que eliminaram o "arbítrio" monetário interno, sem que impedissem novas crises cambiais no Brasil porque, na verdade, apenas subordinavam mais rigorosamente as condições financeiras e cambiais do país ao arbítrio dos centros financeiros internacionais na gestão das políticas de redesconto de seus bancos centrais.

No plano geral da tese, a finalidade do capítulo é apresentar as fragilidades internas e as vulnerabilidades externas às quais a economia brasileira estivera sujeita antes das rupturas ocorridas

nos anos 30, ou seja, em um período em que suas relações econômicas internacionais não eram reguladas por detalhados controles de câmbio. Neste sentido, o recuo histórico às regularidades cíclicas das crises no período anterior à década de 1930 é necessário para posteriormente enfatizar (i) que o "abandono" do arcabouço ortodoxo de condução das políticas macroeconômicas, naquela conjuntura de crise internacional geral dos anos 30, não foi uma escolha arbitrária doméstica; (ii) que as características da estrutura produtiva e financeira interna que correspondiam àquela forma de inserção externa em crise não seriam tampouco (não poderiam ser) "abandonadas" de pronto (pois não se tratava de uma escolha) sob o impacto da crise daquela inserção; em outras palavras, representaram restrições herdadas do período anterior à condução das políticas econômicas internas depois da crise dos anos 30; (iii) que as políticas de controle das transações cambiais, em particular, foram respostas (emergenciais ou graduais, mas que se presumia temporárias pois indesejáveis) à eclosão indesejada de restrições financeiras e comerciais externas contra as quais pouco se poderia fazer além de tentar reduzir ou "amortecer" seus efeitos internos. Assim, poder-se-á entender a condução da lenta superação das vulnerabilidades externas explicitadas na crise do liberalismo econômico no final dos anos 20, e o modo como estas vulnerabilidades foram gradualmente assumindo novas formas.

1.2. As crises cambiais antes de 1930: reajustamento automático?

A vulnerabilidade externa da economia brasileira na época de seu crescimento "orientado para fora" é inegável, independentemente do regime monetário e cambial em vigor. Antes de 1930, o Brasil passou por experiências de câmbio flutuante e fixo, e em ambas experimentou crises cambiais de grande magnitude. As crises geraram depreciações cambiais cumulativas nas experiências de crise sob câmbio flutuante (início das décadas de 1890 e 1920) e colapso das reservas e do *currency board* nas experiências com câmbio fixo (crise da Caixa de Conversão em 1913-14 e da Caixa de Estabilização em 1929-30).

Nas experiências de crise externa sob câmbio flutuante, um movimento inicial de depreciação não era acompanhado por uma estabilização da taxa de câmbio em um novo patamar ou de um movimento pendular de apreciação, antes que se renegociasse acordos de *funding* da dívida externa pública junto aos credores internacionais do governo federal. Em outras palavras, o movimento inicial de depreciação cambial não induzia especulação estabilizante e reversão corretiva automática da

posição externa do país, a ponto de estancar uma tendência de depreciação cumulativa.[2] Isto ocorria porque a demanda internacional pelas *commodities* brasileiras de exportação era pouco elástica (mas não inelástica) em relação ao preço e porque a própria expectativa de uma depreciação cambial cumulativa — enquanto não fosse negociado um programa de ajuste externo com os principais credores internacionais (especialmente a casa Rothschild) — colocava dúvidas sobre o valor patrimonial dos ativos de propriedade externa no país; incentivava movimentos precaucionais e especulativos nos mercados cambial e de títulos da dívida externa; e desestimulava novos influxos de capital externo.[3]

Mas a crise cambial era revertida quando um novo ciclo de financiamento externo e (de maneira não necessariamente simultânea) um novo ciclo de preços internacionais das *commodities* iniciavam-se, normalmente precedidos por renegociações político-financeiras internacionais. Tanto no final do século XIX quanto na primeira metade da década de 1920, a iniciativa política de negociação de *fundings* externos amparava a participação brasileira em novo *boom* internacional de investimentos externos que, complementada por uma recuperação dos preços de exportação — liderada pela borracha no final do século XIX e pelo café nos anos 20 —, provocou tendência de apreciação cambial apenas estancada pela decisão de aderir ao padrão ouro, instituindo-se caixas de conversibilidade que limitavam o "arbítrio" doméstico na gestão monetária, em 1906 e 1926. Por sua vez, o presumido automatismo do ajustamento da posição externa no padrão de conversibilidade-ouro tampouco foi verificado na experiência brasileira, como também não se verificaria no caso de outros países periféricos importadores de capital e bens manufaturados e exportadores de *commodities* primárias: o colapso das reservas cambiais e a contração monetária interna nas conjunturas críticas eram fulminantes, e os movimentos declinantes da renda interna e das importações não eram suficientes para debelar a crise, por motivos que serão discutidos adiante.[4]

Há, grosso modo, duas grandes vertentes interpretativas a respeito da questão do ajustamento externo no padrão ouro. Uma vertente enfatiza supostos ajustamentos automáticos de

---

[2] Ao contrário daquilo que seria previsto pela defesa clássica do regime de taxas de câmbio flutuantes feita por M. Friedman (1953). O argumento de que, ao contrário do regime de taxas fixas, o regime de taxas flutuantes provocaria especulação instabilizante é de R. Nurkse (1944).

[3] Sobre os movimentos especulativos sob câmbio flutuante no Brasil da época, em particular como eram manipulados por bancos estrangeiros instalados no país, ver J.P. Wileman (1896), pp. 203-213, P. Denis (1909), cap. 6, E. Carone (1970), pp. 95-102, S. Topik (1979), M. B. Levy (1980) e (1991), M. de Cecco (1996) e L. Belluzzo (1998).

[4] Para análises circunstanciadas dos casos neo-zelandês e argentino no padrão ouro, ver respectivamente C.F. Simkin (1951) e A.G. Ford (1962); no que tange à estabilidade cambial, a Nova Zelândia (como a Austrália e o Canadá) saiu-se melhor que a Argentina, mas às custas de intensa instabilidade econômica interna associada à volatilidade do crédito e do comércio internacional. Um surpreendente estudo contemporâneo sobre a vulnerabilidade cambial brasileira é o de J.P. Wileman (1896).

mercado induzidos pelos desajustes iniciais; a outra, ao contrário, é cética em relação aos mecanismos automáticos e enfatiza as assimetrias entre os Estados nacionais integrados ao sistema.[5]

Segundo o esquema teórico a respeito do funcionamento automático do ajustamento externo no padrão ouro, supostos ajustamentos monetários internos trazidos por alterações da posição externa, a taxas fixas de câmbio, assegurariam automaticamente que nenhum país seria forçado a abandonar o sistema. Segundo as versões iniciais desse esquema, o vínculo estreito entre a oferta monetária interna e a variação das reservas cambiais garantiria variações seqüenciais do nível geral de preços e de produto interno induzidas por entradas ou saídas de ouro que, a tempo, gerariam fluxos de comércio que reequilibrariam a posição externa. Superávits e déficits comerciais seriam anulados pendular e reciprocamente, à medida que a transferência de reservas cambiais provocasse variações opostas de preços e produção que reverteriam os fluxos comerciais que provocaram os desequilíbrios iniciais.

As hipóteses subjacentes a este esquema teórico são bastante rigorosas. Para que o ajustamento externo automático se verificasse, seria necessário que os fluxos comerciais respondessem seqüencial, rápida e somente às variações relativas de produto e preços internas *vis-à-vis* as variações internacionais; que o nível interno de preços e produto fosse determinado flexivelmente pela oferta monetária interna; que esta fosse determinada pela disponibilidade de reservas cambiais (ainda que proporcionalmente, deixando espaço para o multiplicador de crédito bancário); em suma, que o movimento inicial de perda de reservas cambiais não viesse a ser cumulativo e tendencial. Desse modo, a temporalidade e o sentido dos ajustes internos seriam adequados para reverter a tempo a crise cambial, isto é, antes que as reservas do tesouro, do banco central ou do *currency board* se esvaíssem.[6]

Versões mais elaboradas da teoria do ajustamento automático, por exemplo o relatório da Comissão Cunliffe (1919) — um conselho formado pelo governo britânico para avaliar os problemas monetários depois da guerra — agregariam movimentos financeiros estabilizadores aos ajustamentos comerciais. Ambos os movimentos, financeiro ou comercial, seriam movidos por variações opostas da oferta monetária resultantes dos fluxos cambiais iniciados pelos desajustes. Depois de uma

---

[5] Barry Eichengreen (ed.)(1985) diferenciaria essas vertentes, respectivamente, como a dos teóricos e a dos historiadores econômicos. Sua coletânea reúne textos clássicos das duas vertentes.

[6] Naturalmente, há versões mais ou menos elaboradas do mesmo mecanismo essencial de ajustamento interno/externo exposto pela primeira vez por David Hume (1752), seguido por Cantillon (1755) e Ricardo (1811); para um comentário a respeito da teoria quantitativa da moeda explícita em tais modelos de ajustamento, e para alguns de seus desenvolvimentos teóricos e formais posteriores, ver T. H. Humphrey (1974).

transferência inicial de ouro, por exemplo, a abundância e a escassez monetárias resultantes em diferentes países induziriam respectivamente redução e aumento das taxas de juros; estas variações das taxas de juros reforçariam os movimentos internos de preços e produto porque afetariam as condições internas de crédito. Elas, em seqüência, estimulariam arbitragens financeiras internacionais que amorteceriam os desajustes enquanto o movimento dos preços relativos estivesse trabalhando para assegurar ajustamentos mais fundamentais. Estas arbitragens não levariam a um endividamento cumulativo, em tese, precisamente porque os ajustamentos fundamentais estariam sendo assegurados pela reversão dos fluxos comerciais responsáveis pelos desajustes. Se os bancos centrais se limitassem a seguir as "regras do jogo" e evitassem esterilizar as variações da oferta monetária interna provocadas por variações das reservas cambiais, os ajustamentos automáticos não seriam bloqueados mas reforçados pelas instituições políticas nacionais.[7]

O mecanismo automático de ajustamento tampouco envolveria qualquer tipo de assimetria relevante entre os países integrados ao sistema do padrão ouro. Em tese, não importaria se os países tivessem especializações comerciais diferentes, fossem credores ou devedores externos, tivessem sistemas financeiros mais ou menos complexos, dispusessem ou não de bancos centrais. O mecanismo de ajustamento automático impediria que quaisquer assimetrias iniciais induzissem desequilíbrios cumulativos. A força da vinculação entre a oferta monetária interna e a variação das reservas asseguraria que desajustes simétricos seriam compensados ao longo do tempo e resolvidos simultaneamente: enquanto países comercialmente deficitários sofreriam um dreno de reservas externas e moeda interna, países superavitários experimentariam o inverso. As subseqüentes alterações nos níveis de preços e produto induziriam fluxos comerciais que reequilibrariam as relações econômicas internacionais. Variações nas taxas de juros produziriam fluxos de capitais que confeririam tempo de manobra para os ajustes fundamentais. A simultaneidade dos reajustes simétricos envolveria, em tese, ritmos nacionais divergentes de níveis de atividade, emprego, preços, juros, exportação e importação de bens e capitais. Assim, movimentos compensatórios e simultâneos evitariam o aprofundamento de desajustes simetricamente produzidos (o déficit de um país sendo a

---

[7] Uma inferência lógica do argumento é que se os bancos centrais se recusassem a seguir as "regras do jogo" que garantiriam a correlação entre a oferta monetária interna e a variação das reservas cambiais, os desajustes tenderiam a tornar-se cumulativos, crônicos. O debate em torno à questão é intenso. Segundo uma interpretação clássica, o fracasso da tentativa de restaurar o padrão ouro no entre-guerras resultara, supostamente, do abandono das "regras do jogo" por parte de bancos centrais que teriam resolvido seguir políticas mais discricionárias do que as tradicionais: R. Nurkse (1944). Usando os mesmos critérios empíricos (a avaliação da correlação entre as variações nos estoques de ativos internos e externos dos bancos centrais), porém, A. Bloomfield (1959) concluiu que os bancos centrais tampouco seguiram automaticamente as "regras do jogo" pré-1914. Logo, a razão diferencial para a instabilidade posterior não poderia ser a recusa à aderência automática às "regras do jogo". Para desenvolvimentos posteriores da controvérsia, ver Friedman & Schwartz (1963), de um lado, Goodhart (1972, 1984) e Dutton (1984), de outro.

outra face de um superávit alheio), reverteriam processos inicialmente assimétricos e impediriam automaticamente qualquer tendência cumulativa.

Um problema empírico desses modelos teóricos automáticos de ajustamento internacional é que, como evidente nas séries históricas coletadas por A. Bloomfield [(1959) e (1962)] e O. Morgenstern (1959), as variações das taxas de juros entre os países integrados ao sistema tendiam a apresentar a mesma direção (mas não a mesma intensidade), movendo-se em paralelo ao invés de divergirem para direções opostas. Na verdade, os modelos automáticos tinham, em seus próprios termos, um problema de coerência interna, ao incorporarem movimentos de capital regidos por arbitragens que exploravam divergências de taxas de juros. Pois, em tese, a livre conversibilidade dos movimentos de capital asseguraria *ex ante* uma harmonização internacional dos ritmos nacionais de expansão monetária que impediria de início que qualquer divergência de preços se manifestasse. Afinal, supondo-se que o nível de preços seja realmente determinado pela oferta monetária interna vinculada à disponibilidade de ouro, se as arbitragens financeiras operassem livremente para eliminar diferenças de juros não haveria desequilíbrio comercial passível de ser reajustado *ex post* pela flexibilidade descendente e ascendente de preços, salários e produto. Ademais, se supomos também que as arbitragens internacionais nos mercados de bens são tão eficientes quanto as que se podem esperar, hipoteticamente, nos mercados monetário e de capitais (garantindo a "lei do preço único"), a operação divergente das diversas partes nacionais do mecanismo internacional, suposta pelos modelos tradicionais, cai por terra.[8]

Em vista desta incoerência lógica, alguns autores propuseram um novo modelo de ajustamento automático em que a eficiência das arbitragens privadas asseguraria mercados internacionais de concorrência perfeita caracterizados pela "lei do preço único", eliminando a relevância de fronteiras nacionais e a influência, por exemplo, de autoridades monetárias amparadas na soberania dos Estados nacionais. Este novo modelo automático não superaria problemas

---

[8] Este ponto crítico foi mencionado originalmente por P. B. Whale (1937) e desenvolvido por R. Triffin (1964) e, numa perspectiva que propôs a validade de um modelo automático fundamentado nas arbitragens, McCloskey & Zecher (1976) e Pippenger (1984). B. Eichengreen (1985) reduziria a importância da crítica baseada na existência de operações de arbitragem sob o argumento de que ela, em tese, não seria alternativa mas complementar ao modelo de ajustamento mercantil automático dos desequilíbrios; a diferença entre os modelos teóricos estaria apenas na ênfase em um ou outro dos mercados que asseguraria o equilíbrio geral, ao incorporar arbitragens de diferentes ritmos. Logo, "suas diferenças reduzir-se-iam às diferentes respostas dadas a um conjunto de questões empíricas...que diriam respeito, na realidade, a quanta ênfase se confere a diferentes aspectos do mesmo mecanismo de ajustamento": p. 12. Esta advertência, a meu ver, não resolve o problema essencial, pois ainda que se reestabeleça a coerência lógica do ajustamento automático, não garante que qualquer uma das versões preferidas seja corroborada empiricamente. Em especial, nenhum modelo de ajustamento automático puramente mercantil é compatível com a existência concreta de assimetrias entre os Estados nacionais integrados ao sistema, assimetrias essas que se manifestavam, por exemplo, em diferentes capacidades de manipulação dos fluxos internacionais de capitais a partir da influência dos bancos centrais sobre as taxas de juros.

empíricos: as séries históricas coletadas por Bloomfield e Morgenstern não haviam demonstrado apenas que as taxas de juros tendiam a se mover na mesma direção, e não em direções opostas. Elas também demonstravam a existência de significativos e persistentes diferenciais de taxas de juros entre ativos financeiros similares em diferentes países e cotados em diferentes moedas, atestando que não eram substitutos perfeitos uns dos outros; portanto, que o paralelismo das variações das taxas de juros e das condições de crédito internacionais não era um resultado imposto por uma integração financeira perfeita em que a força das arbitragens privadas se impusesse impessoalmente a todos os bancos centrais, nivelando-os igualmente à condição de átomos do sistema. Havia, de fato, uma harmonização das *políticas monetárias* nos principais países integrados ao sistema do padrão ouro (visível nas políticas de redesconto dos bancos centrais), implicando na existência de um ciclo creditício internacional *regulado* por mecanismos de coordenação das políticas nacionais bastante distintos das práticas de independência monetária características da década de 1930 e do sistema de Bretton Woods (amparadas por controles de capital). Esta coordenação internacional, entretanto, não era perfeita e igualitária: relações hierárquicas de liderança, dominância e dependência foram fartamente documentadas.[9]

Em termos gerais, isto é, criticando modelos de ajustamento automático aplicados a qualquer ordem monetária internacional (nos dois "casos": câmbio fixo ou flutuante), M. Aglietta argumentou acertadamente que tais modelos "não respondem às condições lógicas que permitem definir um sistema monetário *internacional. Nos dois casos, a hipótese de soberania monetária nacional é violada.* Correlativamente, a especificidade das relações monetárias internacionais é esvaziada...Precisamente por existirem nações na economia internacional, como entidades irredutíveis à condição de agentes econômicos individuais, não se deve partir de hipóteses que identificam nações a indivíduos em um vasto mercado de concorrência perfeita...(em que) todos os países desempenham comportamentos uniformes porque todos são átomos no vasto mundo, sem que qualquer um seja capaz de influenciar o resto do mundo".[10]

De fato, é quase um truísmo afirmar que as relações *internacionais* não são redutíveis a qualquer modelo de interação automática e mecânica pré-determinada entre suas "partes" (átomos) constituintes, porque a existência de vontades políticas amparadas em soberanias nacionais torna o resultado das interações dependente de estratégias e políticas nacionais voltadas precisamente a influenciar as relações mútuas. Sendo mais o palco de uma complexa e contingente economia

---

[9] Para uma interpretação clássica, ver J. M. Keynes (1930), caps. 35-36, além de A.G. Ford (1960) e (1962), R. Triffin (1964), e P. Lindert (1969).

[10] M. Aglietta (1986), p. 14 (grifos no original).

política internacional, as relações econômicas internacionais são irredutíveis a modelos automáticos e mecânicos. A existência de assimetrias na distribuição dos recursos de poder entre suas diversas "partes" (caso se recuse a hipótese de cada "parte" é um átomo igualmente impotente diante das determinações "objetivas" do sistema) implica na mobilização de diferentes capacidades de influência sobre a distribuição dos custos e benefícios das relações internacionais. Modelos automáticos de interação que eliminam a contingência das relações internacionais só o fazem ao eliminar a contingência das próprias políticas dos Estados nacionais frente a suas relações mútuas, freqüentemente ao reduzir os poderes nacionais a uma mesma impotência e eliminar as assimetrias internacionais que caracterizam sua interação. Este recurso metodológico está, em geral, em flagrante desrespeito (lógico e histórico) frente a seu objeto (relações internacionais) e, em particular, é inaceitável e desnecessário para entender o período em questão (como qualquer outro). A existência de assimetrias entre os Estados nacionais durante a vigência do padrão ouro internacional, por exemplo na capacidade de induzir fluxos internacionais de capitais e gerenciar a distribuição da liquidez internacional (ou de decretar a suspensão temporária da livre conversibilidade sem sofrer desconfiança e represálias internacionais), desautoriza a proposição de modelos gerais de ajustamento automático que valeriam para qualquer país que fizesse parte do sistema.

A interpretação para estabilidade cambial experimentada pelos principais países do sistema antes de 1914 em um contexto de abertura financeira (e, por menor período, na década de 1920) deve, portanto, ser outra, e, ao contrário dos modelos teóricos de ajustamento automático associados ao padrão ouro, deve também dar conta das assimetrias que impediram que países periféricos, como o Brasil, gozassem da mesma capacidade de defesa contra crises cambiais — em outras palavras, da mesma proteção contra a instabilidade das relações econômicas internacionais.

1.3. As assimetrias internacionais do padrão ouro: estabilidade sistêmica e instabilidade periférica antes de 1914

A adesão ao sistema monetário internacional no padrão ouro envolvia diversas assimetrias que, ao contrário do que se propõe nas teses do ajustamento automático, conferiam diferentes capacidades de ajustamento para os países integrados ao sistema. É à luz dessas assimetrias que as vulnerabilidades externas brasileiras no período devem ser abordadas, de maneira a enfatizar não apenas as particularidades mas também os elementos comuns à experiência brasileira em meio à de outros países periféricos.

Uma assimetria óbvia diferenciava os países exportadores e importadores de capitais. É verdade que aos olhos das elites políticas e econômicas de vários dos países periféricos, a

importação de capitais externos era bem-vinda e estimulada, ainda que a posição de credores e devedores fosse muito desigual. No Brasil, como veremos, os episódios de diplomacia financeira da década de 1890 e 1920 caracterizaram-se pela consolidação de um consenso federal (mesmo de alguns membros da burguesia exportadora paulista) constituído em torno da adoção das políticas econômicas monetárias, fiscais e cambiais ortodoxas, exigidas pelos credores como condicionalidade de renegociação de dívidas, mas vistas internamente como necessárias para a recuperação da estabilidade monetária e para a desejada retomada de fluxos voluntários de capitais. Esses episódios de diplomacia financeira evidenciavam tanto a vulnerabilidade do país à reversão das expansões financeiras prévias — que deixavam passivos impagáveis —, quanto o consenso de elites dirigentes a respeito da imprescindibilidade de capitais externos, uma vez que se buscava sair da crise externa anterior, da instabilidade monetária e do crônico desequilíbrio financeiro federal herdado e reforçado pela depreciação cambial. Como uma moratória unilateral podia envolver intervenção militar estrangeira e o prêmio esperado pelo bom comportamento era visto como compensador — atenuar temporariamente os encargos externos, garantir a apreciação cambial e participar de um novo ciclo de financiamento internacional —, as condicionalidades sugeridas pelos credores eram aceitas com pequena resistência.[11]

Episódios de diplomacia financeira em que governos devedores e inadimplentes renegociavam os termos de pagamento das dívidas públicas externas, fugindo de um confronto aberto e antecipando eventuais benefícios posteriores, também jogam luz sobre a coalizão internacional de interesses gradualmente constituída em torno à institucionalização de um padrão ouro internacional, nas últimas décadas do século XIX. Estas décadas experimentaram um amplo movimento de internacionalização financeira, integrando países exportadores e importadores de capital de diferentes níveis de desenvolvimento econômico e especialização comercial. Não é um acaso que a expansão do sistema do padrão ouro tenha coincidido com a expansão da internacionalização financeira do capitalismo, sendo mais provável que os dois processos tenham se reforçado mutuamente.

Do ponto de vista dos credores, não obstante limitarem parcialmente a elasticidade da expansão da liquidez internacional (ao exigirem a conversibilidade das moedas a estoques por natureza limitados de ouro ou a reservas de moedas conversíveis), as regras de conversibilidade do

[11] Esta receptividade levava os "money-doctors" das missões internacionais a fazerem algumas propostas exageradas que, como tal, não eram aceitas; durante a missão Montagu de 1924, patrocinada pelos Rothschild, propôs-se a criação de uma agência para a fiscalização financeira externa permanente do Brasil, ao que o ministro da Fazenda (R. Sampaio Vidal) reagiu afirmando que preferia abandonar toda esperança de restaurar a posição financeira do país a consentir com a 'fiscalização' da Fazenda, pois "nenhum governo que com isso consentisse poderia viver": ver G. Triner (1997), p. 140.

padrão ouro eram do interesse dos portadores de riqueza financeira a ser aplicada internacionalmente, ao reduzir os riscos de câmbio associados à transferência internacional de fundos e conferir maior previsibilidade quanto aos rendimentos reais das aplicações financeiras. A adesão à regra de conversibilidade internacional da moeda, em tese, também induziria os Estados a não adotar políticas que ameaçassem a conversibilidade e, assim, impusessem perdas patrimoniais aos portadores de títulos financeiros denominados nas moedas vinculadas a um certo valor fixo em ouro (ou a outras moedas nacionais conversíveis).[12] Neste sentido, o compromisso de adesão ao padrão ouro era eminentemente um compromisso político que conferia prioridade à preservação de taxas fixas de câmbio e à conversibilidade dos movimentos de capitais internacionais, contra políticas que as pudessem ameaçar.[13]

Como o processo efetivo de expansão e institucionalização do sistema depois de 1870 demonstrou, apesar de (ou justamente por) favorecer os interesses do capital financeiro internacional, o bloco de interesses articulado à institucionalização de um padrão ouro internacional era amplo. Retrospectivamente, pode parecer estranho que um período caracterizado pela expansão de conflitos nacionalistas e imperialistas tenha convivido com crescente integração monetária e financeira internacional, e não como uma tendência à fragmentação monetária nacionalista. Afinal, ao contrário do processo de internacionalização financeira do capitalismo, a utopia de liberdade comercial internacional não resistiu, no último quarto do século XIX, a interesses que lhe eram contrários — depois de mais de 30 anos de progressiva abertura comercial anti-mercantilista.[14] Na interpretação de J.M. Keynes (1936, cap.23), a agudização do mercantilismo nas últimas décadas do século XIX

---

[12] Como fora demonstrado cabalmente no início do séc.XIX por um grande crítico dos rentistas da terra, mas defensor dos rentistas financeiros: conferir David Ricardo (1816).

[13] É provável, no entanto, que a força desse compromisso não alcançasse a posição de um consenso inquestionável, pois o compromisso político com a estabilidade cambial conflitava, particularmente em países exportadores de *commodities,* com a antecipação do impacto favorável das desvalorizações cambiais sobre as receitas em moeda nacional das burguesias exportadoras; nas crises cambiais brasileiras de 1913-14 e 1929-30, entretanto, o que impressiona não é a rapidez com a qual os governos federais abandonaram o padrão ouro mas, ao contrário, a imensa resistência a fazê-lo (a despeito da natureza abrupta e irresistível da crise e do interesse corporativo dos exportadores). A questão será retomada mais tarde.

[14] Para os "trinta anos gloriosos" do liberalismo comercial no séc. XIX, ver K. Polanyi (1944), Gallagher & Robinson (1953), E. Hobsbawn (1975), C. Kindleberger (1975) e Kenwood & Lougheed (1971[1992]), cap. 4. Depois desse período, como se sabe, contra o quase monopólio britânico sobre regiões coloniais economicamente atrasadas, iniciativas políticas dos Estados imperialistas passaram a partilhar áreas de influência à escala mundial, criando zonas privilegiadas de comércio e saque, e protegendo seus próprios mercados contra os rigores da concorrência internacional — em uma escalada do imperialismo territorial e do protecionismo comercial. Sobre essa escalada, ver, por exemplo, Cohen (1973), S. Pollard (1981), cap. 7, P. Gourevitch (1986), e Hobsbawm (1987). Paralelamente, um novo bloco de inovações tecnológicas e organizacionais alterava os termos e os resultados da competição industrial internacional, aumentando as escalas de produção e a necessidade de mercados, protegidos ou não: ver D. Landes (1969), C. B. Oliveira (1985) e A. Chandler (1990), caps. 3, 7, 10.

resultara da própria expansão do padrão ouro: a natureza internacional e compulsória das flutuações cíclicas e o constrangimento das políticas cambiais, monetárias e fiscais imposto pela adesão ao padrão ouro — e pelo domínio das idéias dos economistas liberais mortos sobre os políticos vivos — fariam das políticas de proteção do mercado interno e conquista de mercados externos as únicas políticas disponíveis para amortecer o impacto doméstico dos ciclos internacionais. Seja como fôr, a despeito da escalada do imperialismo territorial e do protecionismo comercial das últimas décadas do século XIX, a forte adesão ao sistema do padrão ouro fez que a fragmentação de soberanias políticas competitivas não oferecesse um obstáculo insuperável à expansão da integração monetária e financeira internacional, pelo menos até as vésperas da I Guerra Mundial.[15]

Para os países receptores de capitais externos, ou seja, os devedores, a adesão ao sistema era uma garantia institucional sobre o valor de ativos externos no país que freqüentemente era vista como uma condição de maior participação nos circuitos financeiros internacionais, como às vezes sugeriam os próprios banqueiros internacionais nas opiniões sobre países inadimplentes — repetidas no Brasil da época, como veremos, pela opinião econômica ortodoxa internacionalizada dos gestores do tesouro federal e tratadistas financeiros. É provável que a redução da imprevisibilidade das transações de câmbio também estimulasse a expansão do comércio internacional. Mas além de facilitar a realização de qualquer tipo de transação internacional (reduzindo custos de transações financiadas ou não), a decisão de aderir ao padrão ouro podia ser implementada considerando-se, à época, que a atração de capitais externos seria incentivada onde se seguisse uma regra estável de conversibilidade.[16]

O padrão ouro, afinal, não apenas fornecia uma regra fixa de câmbio, já experimentada pelo bloco monetário articulado em torno à libra esterlina, como o próprio fato de ser utilizado pela Grã-Bretanha era um poderoso estímulo à sua difusão: o acesso aos capitais britânicos seria facilitado pelo compromisso político-institucional de preservação da estabilidade cambial *vis-à-vis* a libra

---

[15] Para análises da crise do padrão ouro em 1914, ver W. A. Brown (1940), cap. 1, G. Hardach (1973), M. de Cecco (1974), cap. 7, L. Yeager (1976), cap. 16, e B. Eichengreen (1992), cap. 3.

[16] Ver L. Yeager (1984). M. Bordo & A. Schwartz (1996) realizaram um exercício de comparação do montante dos fluxos de capitais de origem britânica em conjunturas de adesão e não-adesão (ou ameaça de deixar de aderir) à regra de conversibilidade na Argentina e USA, de 1865 a 1914. Concluíram que é questionável que a adesão ao padrão ouro implicasse necessariamente em maiores influxos de capital, independentemente de outras variáveis como as perspectivas de rentabilidade do capital no país importador *vis-à-vis* a Inglaterra, a fase do ciclo econômico ou os termos de intercâmbio. No Brasil, a adesão ao padrão ouro em 1906 ou 1926 ocorreu *depois* de um processo de apreciação da taxa de câmbio induzido por entradas prévias de capital, mas o movimento expansivo da entrada de capitais acentuou-se depois da adesão (o que não é prova que tenha acentuado-se por causa da adesão; de todo modo, a decisão de aderir foi parcialmente tomada com esta expectativa e, em parte, sob pressão dos exportadores contra a apreciação do câmbio flutuante).

esterlina. Depois que a Alemanha aderiu ao sistema em 1871 com a criação do marco, o incentivo foi reforçado.[17]

A exportação de capitais, afinal, foi um elemento fundamental na constituição da infra-estrutura nacional de exportação (serviços de transporte, comunicação, bancários, comerciais etc.) que integrou a estrutura produtiva dos países periféricos à divisão internacional do trabalho centralizada em torno aos países industriais europeus. Sendo assim, a expansão do comércio centro-periferia (ou norte-sul) nas últimas décadas do séc. XIX, menos afetado pela escalada do protecionismo comercial direcionado contra países de estruturas industriais similares, dependeu da expansão das exportações de capital para os países periféricos. Neste sentido, as relações de comércio não foram simplesmente determinadas pelas "vantagens comparativas" para depois serem "complementadas" por fluxos financeiros; elas foram estruturalmente articuladas por empreendimentos capitalistas fortemente relacionados às exportações de capitais e à constituição das redes financeiras internacionais controladas a partir da *City* de Londres, Paris, Berlim e, crescentemente, Nova Iorque. Afinal, a "abundância de terras" criada pela absorção de novas regiões periféricas ao mercado mundial é impensável sem as ferrovias, financiadas direta ou indiretamente no mercado internacional de capitais. Por outro lado, as conjunturas de expansão das entradas de capital nos países periféricos garantiam a reciclagem dos superávits correntes dos países exportadores de capital em direção aos países da periferia capitalista, do que dependia o estado da liquidez internacional. Aderindo ou não ao padrão ouro internacional, aquilo que variava para além do controle dos países periféricos era a demanda pelas *commodities* internacionais que exportavam e o volume de liquidez financeira externa que lhes era disponível, como veremos. Se possível (raramente), cabia aos endividados se ajustar a variações desfavoráveis das condições externas de financiamento e/ou comércio — quando não era possível, aconteciam as recorrentes depreciações cambiais, moratórias e/ou declarações de inconversibilidade tão características do padrão-ouro, para esses países.

O interesse nos países exportadores de capital quanto ao padrão ouro era o outro lado do interesse dos países importadores: a possibilidade de expansão dos circuitos financeiros internacionais abria oportunidades de inversão de excedentes de capital no exterior. Não por acaso, a consolidação e expansão das zonas monetárias do marco alemão e do franco francês coincidiu com a crescente institucionalização de um padrão ouro internacional, à medida que Berlim e Paris concorriam com Londres por negócios internacionais. Os crescentes superávits de serviços trazidos

[17] Para discussões do processo e do cronograma de adesão de diversos países ao padrão ouro internacional, ver M. de Cecco (1974), cap. 3, L. Yeager (1976), cap. 15, B. Eichengreen (1996), cap. 2, A. Milward (1996), e B. Eichengreen & M. Flandreau (1996).

pelas rendas de investimentos anteriores melhoravam cumulativamente a posição externa dos países exportadores de capital e aumentavam sua liberdade de executar gastos internacionais. Em uma época de crescente competição imperialista internacional, essa maior liberdade de gastos no estrangeiro era um recurso estratégico crucial. Para alcançá-lo, era preciso concorrer com e diminuir a dependência em relação ao sistema financeiro londrino. Logo, defender a posição estratégica de uma moeda forte como unidade de denominação de patrimônios financeiros internacionais e contratos comerciais era um objetivo estratégico fundamental dos Estados europeus mais fortes. Naquele contexto, esse objetivo significava comprometer-se religiosamente com o padrão ouro.[18]

Ainda que a importação de capitais fosse vista (com maior clareza em certas conjunturas críticas) como redentora de países inadimplentes, retrospectivamente não há como desconsiderar as relações assimétricas entre os Estados nacionais integrados ao sistema, em particular quanto às diferentes capacidades de influenciar ou reagir diante de processos econômicos internacionais desfavoráveis. De início, cabe lembrar que nem todas as moedas nacionais eram conversíveis ou consideradas como conversíveis em ouro. Mesmo no pré-guerra, as moedas dos países europeus onde grandes centros financeiros internacionais eram localizados, como a *City* de Londres, Berlim ou Paris, eram não apenas consideradas conversíveis com pequenos riscos de câmbio como substituíam parcialmente o ouro como ativo de reserva utilizado por países devedores em libras esterlinas, marcos ou francos franceses. Dispôr de reservas denominadas em divisas nas quais compromissos internacionais podiam ser saldados trazia a vantagem de permitir aplicações que rendiam juros;[19] facilitava a compensação de pagamentos privados internacionais mediante ordens de transferência de depósitos no sistema bancário internacional (principalmente o londrino), sem

---

[18] Este é um dos pontos principais da interpretação de M. de Cecco (1974) sobre a expansão competitiva do sistema. Ou Eichengreen (1989), pp. 278-9: "Uma razão para decisão de adotar o padrão-ouro era o desejo de impedir a inflação que resultaria da preservação da cunhagem e conversibilidade da prata (...) Ainda assim, o exemplo britânico certamente injetou o ânimo necessário para que se tomasse o rumo finalmente escolhido. A experiência da *Latin Monetary Union* impressionou aos seus contemporâneos, pelas vantagens de um padrão monetário comum em minimizar custos de transação. O escopo para um padrão comum seria maior para os países que unissem suas moedas à libra esterlina. O padrão-ouro também era atraente para interesses domésticos voltados à promoção do crescimento econômico. A industrialização exigia capital estrangeiro, e a atração de capital estrangeiro exigia estabilidade monetária. Para a Grã-Bretanha, a fonte principal de capital estrangeiro, a estabilidade monetária era medida em termos de libra esterlina, e era melhor garantida se os demais países acompanhassem a Grã-Bretanha no padrão-ouro. Além do mais, o quase monopólio do crédito comercial pela City de Londres era uma preocupação para os outros governos, que esperavam poder diminuir sua dependência do mercado financeiro londrino ao estabelecer bancos centrais e paridades em relação ao ouro (...) os demais governos esperavam que, ao imitar o padrão-ouro e o sistema financeiro da Grã-Bretanha, eles poderiam assegurar uma parcela desse grande negócio". Conferir também H. Feis (1930), e Cameron & Bovykin (orgs.) (1991) sobre o processo competitivo de internacionalização financeira pré-1914.

[19] Ver B. Eichengreen (1996), p. 23, e M. de Cecco (1996), p. 107.

incorrer em custos de câmbio e frete de ouro;[20] permitia que os governos utilizassem seus saldos líquidos para influenciar os mercados secundários londrinos ou continentais dos títulos de suas dívidas soberanas, às vezes palco de abruptos movimentos especulativos;[21] e respondia às exigências dos bancos credores que gostariam de monitorar de perto o nível das disponibilidades cambiais dos países devedores.[22] Enquanto a libra esterlina era a moeda reserva predominante no império formal (particularmente a Índia), no Extremo Oriente (particularmente o Japão) e na América Latina, o marco e o franco eram de uso corrente no continente europeu e em seus impérios formais. Assim, o padrão ouro era fragmentado em diferentes zonas ou suseranias monetárias que expressavam a hierarquia monetária e financeira inerente ao sistema, no qual a libra esterlina não reinava sozinha, mas certamente era *primus inter pares*.[23]

Esta hierarquia conferia diferentes capacidades de gerência de fluxos internacionais de capitais aos bancos centrais — onde existissem — e, conseqüentemente, diferente poder de defesa contra crises cambiais. A imagem de suavidade dos ajustes externos marca a nostalgia do padrão ouro mas não passa de mais um dos mitos que cerca sua menção. As crises cambiais eram eventos recorrentes, principalmente nos países periféricos. Mas mesmo a Inglaterra passou por ataques especulativos contra a paridade ouro da libra esterlina que só foram superados graças ao apoio de outros países. Nas crises de 1873, 1890 e 1907, por exemplo, a cooperação emergencial para o fornecimento conjunto de reservas fez da Inglaterra não um *lender* mas um *borrower of last resort* dependente de empréstimos externos. O favor foi retribuído, por exemplo, na crise alemã de 1898.[24]

---

[20] Ver M. de Cecco (1974), pp.105-6, Yeager(1976), pp.300-301 e Ford(1989), p.202-205, que, em função disto, afirmou ter existido antes de 1914 algo como um *"bill on London standard"* ao invés de um *"gold standard"*.

[21] Ver a respeito particularmente M. de Cecco (1996). Alguns destes depósitos oficiais também eram politicamente motivados, de maneira a comprovar o compromisso de alianças político-militares com a Inglaterra: M. de Cecco (1974), p.104-5; ou, como no caso da Índia, eram a contrapartida da participação no *CommonWealth:* idem, cap. 4.

[22] Ver Eichengreen (1996), pp.22-23.

[23] Ver Lindert (1969), p.22, para dados sobre a distribuição da liquidez internacional, assim como a tabela elaborada por G. Franco (1991), p.19. Uma ilustração clara da primazia da libra esterlina era que, no final de 1913, nada menos que sete bancos centrais estocavam reservas de ouro maiores que as das autoridades britânicas, enquanto o valor do estoque de libras esterlinas retido por outras autoridades (fora saldos privados) era pelo menos 3 vezes maior que o valor das reservas de ouro do Banco da Inglaterra; evidentemente, as autoridades inglesas podiam reter um lastro metálico tão pequeno em relação à disponibilidade de saldos externos em libras porque a confiança internacional no valor da libra esterlina assim o permitia: L. Yeager (1976), pp. 299-306. Segundo M. de Cecco (1996), "o segredo britânico sempre foi ser capaz de gerenciar um padrão ouro praticamente sem possuir reservas em ouro, unicamente por ser capaz de reuni-las quando necessário": p.103.

[24] Ver, por exemplo, Eichengreen (1989), pp.300-304; (1992), pp.48-52; e (1996), pp.35-38. Sobre a imagem nostálgica do padrão ouro na *belle époque*, conferir os relatos de J. M. Keynes (1920) e L. Yeager (1984). O fato de haver cooperação para a provisão emergencial de recursos visando conter crises financeiras e cambiais internacionais não corrobora a hipótese de que as funções de emprestador em última instância devam estar a cargo de uma nação hegemônica. Esta hipótese é uma das condições de estabilidade dos sistemas monetários internacionais na visão de C. Kindleberger (1973[1986]), cap. 14, e

Os exemplos de crise podem ser multiplicados, particularmente se a experiência de países periféricos não fôr tomada como exceção à regra de estabilidade mas como exemplo (exacerbado) da presença de elementos de instabilidade inerentes ao sistema. Que os países periféricos não inspirassem a criação emergencial de consórcios de apoio internacional, quando sofressem ataques especulativos, é provavelmente resultado do fato de que suas crises nacionais não ameaçassem contagiar todo o sistema, ao contrário do caso de países detentores de moedas que funcionavam amplamente como ativos de reserva internacional de riqueza.[25]

Aliás, as crises dos países periféricos envolviam, dentre outros processos, a tentativa de transferir riqueza de ativos comprometidos com suas economias e moedas para ativos internacionais mais seguros; quando, por sua vez, as crises ameaçavam alguma das moedas de grande curso internacional, a própria existência de outros ativos internacionais mais seguros era ameaçada por possíveis reações em cadeia (como a experiência do entre-guerras mostraria). Logo, a assimetria nas diferentes capacidades nacionais de reação às crises era reforçada pela ameaça de crise sistêmica que uma crise nacional podia gerar. Mas é evidente que a assimetria dos recursos de poder que os diversos países podiam mobilizar não se limitava à esperança de mobilizar cooperação internacional diante da ameaça de provocar uma crise sistêmica, circunstancialmente. Os centros políticos e financeiros dos países exportadores de capitais eram pivôs de redes financeiras e comerciais que englobavam e transcendiam as fronteiras de suas possessões imperiais, expandindo suas zonas monetárias intensiva e extensivamente através do crescente reinvestimento externo do potencial de acumulação gerado por investimentos prévios.

De fato, as contas externas da Inglaterra, da França e da Alemanha (e apenas elas) seguiam um mesmo padrão antes de 1914. Com maior ou menor intensidade, os três países auferiam um grande superávit de transações correntes no qual o peso das rendas de serviços "invisíveis" (lucros, dividendos, juros, fretes, comissões de seguros e outros serviços) crescia relativamente às rendas advindas da exportação de mercadorias, compensando os déficits comerciais que experimentavam (a Inglaterra praticamente ao longo de todo o século, a França a partir de meados da década de 1870 e a Alemanha de meados da década de 1880). Este superávit corrente não financiava predominantemente a acumulação de reservas de ouro mas sim a crescente acumulação de ativos

---

(1978), cap.10. Para visões críticas a respeito dos esforços de aplicação da teoria da estabilidade hegemônica à história do sistema monetário internacional, conferir B. Eichengreen (1989) e A. Walter (1993).

[25] A exceção é a relativa às crises norte-americanas, que por seu impacto sistêmico inspiraram consórcios de ajuda internacional em 1893, 1895-96 e 1907. De todo modo, é controverso caracterizar os EUA ainda como um país "periférico" na época, como o faz Eichengreen (1992), cap. 2, na análise de suas crises.

internacionais, através de novos investimentos externos que expandiam, com certa defasagem, o próprio superávit corrente com seus rendimentos financeiros.[26]

Tabela 1 Crescimento dos investimentos externos (estoques) dos principais países exportadores de capital, **1870-1914 (US$milhões)**

País	1870	1885	1900	1914
Reino Unido	4900	7800	12100	19500
França	2500	3300	5200	8600
Alemanha	n.d.	1900	4800	6700
Estados Unidos	d.	d.	500	2500

n.d. = não disponível d. = desprezível

Fonte: Woodruff (1966), cit. in Walter (1993), p. 108.

O padrão de exportação de capitais destes países, e sua evolução no tempo, tinha efeitos macroeconômicos globais. Afinal, como os países exportadores de capital tendiam a auferir um superávit crescente na conta corrente em virtude do saldo de serviços, a expansão da liquidez internacional dependia do ritmo de expansão de suas exportações de capital. Em vista desta propensão ao investimento externo dos três principais exportadores de capitais do sistema, a proporção entre as reservas em libras esterlinas, francos franceses e marcos alemães acumuladas pelo resto do mundo e o total das reservas internacionais cresceu continuamente depois de 1870, quando as exportações de capitais se aceleraram. Ao contrário do que poderia se esperar de um sistema monetário em que o ouro era a reserva última de liquidez, a expansão da liquidez internacional dependia também, proporcionalmente cada vez mais, da expansão financeira das zonas monetárias (e da expansão no interior delas) centralizadas pelos principais países exportadores de capitais, além de novas descobertas de ouro. Nestas circunstâncias, a provisão de liquidez internacional era diretamente influenciada pelo resultado do balanço de pagamentos dos países exportadores de capital. Assim, a provisão de ativos monetários internacionais de reserva confundia-se em parte com a disponibilidade internacional de moedas nacionais.

Tabela 2 Crescimento das reservas internacionais em ouro e divisas, 1880-1913 **(uk£milhões)**

Reservas internacionais	1880	1899	1913
Ouro	205	535	1010
Divisas estrangeiras	13	51	233

Fonte: Lindert (1969), pp. 10-25.

[26] Para os dados do balanço de pagamentos da Inglaterra, França e Alemanha no período, ver respectivamente B.R. Mitchell et alli (1962), F. Caron (1981) e B.R. Mitchell (1975).

No entanto, o privilégio dos países líderes de zonas monetárias de emitir moedas demandadas internacionalmente não os eximia do compromisso (apesar de facilitar tal tarefa) de garantir a conversibilidade de suas moedas em relação aos estoques acumulados de ouro. Como estes estoques metálicos eram por natureza limitados, a provisão contínua de liquidez internacional encontrava uma limitação nas exigências de conversibilidade metálica das moedas nacionais aceitas como ativos internacionais de reserva e denominação de riqueza. Mas, nas conjunturas de crise, a limitação da liquidez internacional era sentida assimetricamente, segundo a capacidade que os diferentes países tinham de regular a distribuição da liquidez internacional e garantir a conversibilidade de suas moedas. E, estruturalmente, as exportações de capitais oriundas de Londres, Berlim e Paris (como de Nova Iorque no entre-guerras) reforçavam a solvência externa dos países centrais do sistema, ao propiciar-lhes crescentes rendas financeiras. Muita confusão a respeito do funcionamento assimétrico do padrão ouro seria resolvida quando se reconhecesse o fato fundamental de que, ao contrário dos países da periferia do sistema, "a persistente posição externa forte do balanço de transações correntes da Grã-Bretanha durante o padrão ouro (como de outros credores internacionais) significava que a principal artéria através da qual um desequilíbrio externo poderia emergir para este país era mediante a conta de capitais" (A. Walter, 1993, p. 100). Tipicamente, as crises financeiras internacionais que contraíram criticamente as reservas de ouro da Inglaterra em 1890 e 1907 resultaram da expansão de ativos financeiros externos impagáveis, afetando a solidez do sistema bancário londrino e provocando fugas em pânico de capitais que ameaçaram a paridade da libra esterlina.[27]

Para a Inglaterra, desequilíbrios oriundos da conta de transações correntes não eram esperados, pois as rendas derivadas da prestação internacional de serviços (financeiros, comerciais, fretes, seguros) mais que compensavam o déficit comercial, antes de 1914. Desequilíbrios provocados pela retração da demanda pelas exportações inglesas não tendiam a agravar-se, pois tanto as exportações quanto as importações eram pró-cíclicas. Ademais, as evidências disponíveis sugerem que as exportações tinham um papel causal no ciclo econômico doméstico (respondendo a variações da demanda internacional), principalmente depois que o *boom* de construção ferroviário transferiu-se da Inglaterra para o resto do mundo, primeiro para os continentes norte-americano e europeu, depois para as áreas periféricas.[28]

---

[27] Para análises detalhadas de tais crises, e como foram resolvidas graças à cooperação internacional, ver B. Eichengreen (1992), cap. 2. Um relato que enfatiza os elos de transmissão internacional da crise financeira entre 1888 e 1893 é o de C. Kindleberger (1984), cap.14.

[28] "Com efeito, a malha ferroviária básica da Inglaterra já estava quase concluída em 1850": E. Hobsbawm (1968), p. 110. Obviamente, a data aproximada de conclusão da malha básica depende daquilo que se entenda por "básica"; segundo

Sendo assim, mudanças no volume e valor das exportações tendiam a preceder variações na produção doméstica e na demanda por importações, limitando variações autônomas destas últimas que viessem a agravar subitamente a conta comercial. Mas como as exportações britânicas eram mais sensíveis que as importações ao longo do ciclo econômico, crescendo mais que as importações durante as expansões e decrescendo mais durante as contrações (a elasticidade-renda de produtos primários importados era tipicamente menor que a dos produtos manufaturados exportados), o déficit comercial inglês diminuía durante as expansões, mas aumentava durante as contrações. No entanto, se a queda induzida das importações quando as exportações se contraíam não era suficiente para limitar automaticamente as perdas de ouro (pelo contrário, o déficit comercial tendia a aumentar), outra linha de defesa automática das reservas britânicas quando as exportações caíam era provida pelo papel de moeda reserva da libra esterlina. Afinal, uma elevação dos saldos externos em libra esterlina não implicava necessariamente em uma demanda equivalente de pedidos de conversibilidade metálica. De fato, a *City* de Londres hospedava a câmara de compensações internacional de passivos comerciais antes de 1914, de modo que cerca de 60% das letras comerciais eram liquidadas em libras esterlinas, e cerca de metade do comércio mundial transportado em navios ingleses. Nestas circunstâncias, reter saldos líquidos em libras esterlinas, tanto mais quando aplicados em títulos de curto prazo denominados em uma moeda com risco de câmbio negligenciável, era visto com vantagens pelos exportadores estrangeiros contra a Inglaterra: "um déficit comercial inglês gerava um influxo compensatório de capitais de curto prazo, especialmente quando este déficit se concentrava dentro do Império" (Eichengreen, 1992, p.47).[29]

De todo modo, como este influxo compensatório nem sempre era suficiente para compensar toda a perda de depósitos dos importadores ingleses (nem todo pagamento de passivos comerciais refluía para o interior do sistema pela transferência automática de direitos sobre depósitos no sistema bancário inglês), uma terceira linha de defesa era provida pelo comportamento cíclico do sistema bancário inglês, liderado pelo Banco da Inglaterra. Em parte porque contavam com o refluxo parcial dos empréstimos feitos, o comportamento dos bancos privados conferia grande elasticidade à oferta de crédito durante as expansões, acomodando flutuações na demanda não através de movimentos

---

Cottrell (1975), por exemplo, "Por volta de 1870, o número de oportunidades domésticas de investimento na Inglaterra estava de certa maneira declinando: o sistema ferroviário, em termos de sua extensão geográfica, foi completado por duas ondas de investimento que atingiram seu auge em meados das décadas de 1840 e 1860": p. 27. De outro lado, as evidências a respeito do papel cíclico das exportações na Inglaterra são discutidas por A. Cairncross (1953), A. G. Ford (1963), P.L. Cottrell (1975) e B. Eichengreen (1983).

[29] Os dados do crédito comercial são fornecidos por Eichengreen (1992), p. 43, e do transporte marítimo por F. Crouzet (1982), cap. 9.

em espécie (ouro) mas através de mudanças na razão entre a oferta de depósitos e as reservas internacionais.[30]

Antes do auge do ciclo, entretanto, a acomodação creditícia era contrarrestada e as taxas de juros aumentadas, forçando uma atração de depósitos externos que compensava em parte a perda líquida de depósitos dos importadores. Isto é, o refluxo de capitais de curto prazo direcionados para saldos ou aplicações em libras esterlinas ao invés de saldos em ouro era em parte induzido por elevações das taxas de juros na *City*. Esse comportamento era reforçado por uma quarta linha de defesa: a possibilidade de manipulação da taxa de redesconto do Banco da Inglaterra, a *Bank Rate*.[31]

O poder de atração ou drenagem de fundos líquidos (*"drawing power"*) da *Bank Rate* era particularmente importante (no que realça as assimetrias do sistema) quando a taxa de câmbio da libra esterlina atingia o chamado *gold export point* (isto é, a taxa que tornava rentável exportar ouro para realizar arbitragens que compensavam custos de frete), e um movimento espontâneo de

---

[30] Para dados sobre a espantosa expansão do crédito *vis-à-vis* a circulação de moedas metálicas, internacionalmente, ver Triffin (1964), tabelas 2 e 3: segundo as estimativas, a expansão da moeda fiduciária explica nada menos que 95% da expansão dos recursos líquidos internacionais entre 1873 e 1913, enquanto parcela crescente do ouro concentrava-se nos bancos centrais, e não em circulação (antecipando parcialmente a institucionalidade monetária do entre-guerras). Para uma breve resenha sobre as percepções do entre-guerras a respeito do funcionamento do sistema bancário inglês antes de 1914, ver B. Eichengreen (1992), pp. 34-38. Os argumentos pioneiros sobre a elasticidade da oferta de crédito no sistema bancário inglês foram feitos por P. B. Whale(1937) e R. Triffin(1964) — o qual, criticando as tentativas paradigmáticas de aplicação da teoria quantitativa da moeda para interpretar o "padrão ouro", fez o conhecido comentário, "...A conciliação entre altas taxas de crescimento econômico e a estabilidade das taxas de câmbio e do preço do ouro se fez realmente possível pelo rápido crescimento e pelo gerenciamento adequado do dinheiro bancário, e dificilmente poderia ter sido alcançada sob os sistemas puramente, ou predominantemente, metálicos de criação monetária característicos dos séculos *precedentes*. O termo 'padrão ouro', afinal, dificilmente poderia ser aplicado para o período como um todo, em vista da esmagadora predominância da prata durante suas primeiras cinco décadas, e do dinheiro bancário durante as últimas. De todo, o século dezenove poderia ser mais adequadamente descrito como o século de um emergente e crescente padrão do dinheiro de crédito, e da eutanásia do ouro e da prata como moedas, e não como o século do padrão ouro": p. 133.

[31] W. Scammell (1965) mostrou que a utilização da taxa básica de redesconto nem surgiu como um recurso pronto (tornando-se mais efetivo nos 25 anos antes da Grande Guerra) nem era o único instrumento disponível para o Banco da Inglaterra diante de um dreno de ouro, utilizando-se também (ainda que em menor freqüência e radicalidade do que no continente) dos *gold devices* que manipulavam o mercado de ouro. "Em uma resposta típica a uma saída de ouro, o Banco da Inglaterra de início nada fazia, dada a possibilidade de que a perda fosse temporária ou reversível. Mas se as perdas continuassem, o banco podia tentar proteger suas reservas usando *gold devices*. Se eles fracassassem em conter as perdas, o banco elevaria a *Bank Rate* e tornaria de fazê-la efetiva no mercado (às vezes complementando-a com operações de mercado aberto ou outras formas de tomada de recursos). É claro que tais iniciativas podiam ser tomadas em diferente ordem e em várias combinações. Não é surpreendente que nenhuma relação mecânica pode ser verificada a curto prazo entre as reservas de ouro e as taxas de redesconto": Eichengreen (1985), p. 15. A política de redesconto do Banco da Inglaterra seguia um certo padrão ao longo de cada ano e de ano para ano, apesar de manter suficiente poder de discreção para não seguir as supostas "regras do jogo", automaticamente: "...a cada ano, a *Bank Rate* tendia a aumentar no início do outono e a cair no início da primavera, refletindo os padrões sazonais distintos do comércio interno e da balança comercial britânica, que se movia adversamente no outono, provocando o *autumnal drain*... De ano a ano, um padrão cíclico diferente pode ser identificado: as médias anuais da *Bank Rate* e das taxas de mercado tendiam a ser maiores nas expansões e menores nas contrações, tendo um efeito de estabilização anti-cíclica mais acidental que deliberadamente...": A. G. Ford(1989), pp. 220-221. Ver também A. Cairncross (1953), pp. 202-204, P. Kenen (1960), cap. 2, e C. Goodhart (1972).

especulação estabilizante não trazia a taxa de volta para valores que desincentivassem exportações de ouro. A capacidade assimétrica de atração de fundos líquidos desfrutada pelo Banco da Inglaterra foi documentada por P. Lindert (1969), estimando as assimetrias na capacidade de influenciar taxas de câmbio bilaterais em virtude de diferenciais de taxas de redesconto. Qualificando a noção de que o Banco da Inglaterra era, na sugestão de J. M. Keynes, o condutor unilateral de toda uma orquestra internacional, Eichengreen (1987) demonstrou que o Banco da Inglaterra tampouco era capaz de neglicenciar mudanças nas políticas de redesconto na França e na Alemanha, apesar de efetivamente iniciar a maioria dos movimentos conjuntos (provocando alterações nos diferenciais das taxas de redesconto que transferiam a pressão para o resto do mundo). É dessa transmissão internacional de políticas monetárias gerenciadas pelos bancos centrais dos países exportadores de capital, e não do poder impessoal e homogenizador das arbitragens privadas, que emanou a tendência ao paralelismo das variações das taxas de juros verificada no período.

A confiança internacional na conversibilidade da libra esterlina aliviava o encargo do Banco da Inglaterra na defesa de suas exígüas reservas e da paridade cambial. Documentou-se que quando a taxa de câmbio-ouro para a libra esterlina atingia o *gold export point,* um movimento espontâneo (isto é, não induzido por uma alteração prévia da *Bank Rate*) de especulação estabilizante podia vir a moderar a urgência de uma alteração da política de redesconto: a confiança em que a conversibilidade não seria ameaçada e que a moeda voltaria a se apreciar induzia a busca privada de lucros patrimoniais em antecipação de um movimento pendular da taxa de câmbio, provocando uma nova tendência altista de mercado que acabava minimizando a própria necessidade de intervenções do banco central, a curto prazo (ver C. Kindleberger, 1937; R. Nurkse, 1944; B. Eichengreen, 1992, p.5/30; e 1996, pp. 30-32).

Não obstante, nas palavras de B. Eichengreen, "quando necessário, uma elevação das taxas de redesconto e de adiantamento do Banco da Inglaterra (tipicamente não uniformes), mais restrições quanto às letras elegíveis para redesconto, tomadas de empréstimos das casas de desconto e finalmente operações de mercado aberto podiam ser usadas para exercer uma pressão altista sobre as taxas de juros de mercado, atraindo capitais de curto prazo do exterior" (1992, p.47). A atração de capitais não envolvia apenas capitais estrangeiros mas também repatriações de capital: como o montante de capitais de origem inglesa aplicados a curto prazo no exterior também era considerável (algo em torno de £ 350 milhões), a elevação da taxas de remuneração no país de origem incentivava a repatriação, de maneira que a Inglaterra podia contar com a atração de capitais de origem variada

em resposta às políticas de redesconto do Banco da Inglaterra. Isto obviamente transferia a pressão a outros países, afetando a conjuntura macroeconômica global.[32]

Quando nem um movimento pendular de especulação estabilizante nem a *Bank Rate* eram suficientes para estancar um pânico financeiro (porque a elevação das taxas de juros podia vir a piorar a posição de certos bancos e reforçar, ao invés de conter, a fuga de depósitos, particularmente no contexto de graves crises financeiras internacionais), a cooperação internacional tratava de conter a crise no principal elo do sistema monetário e financeiro mundial. Assim sendo, os desajustes externos encontravam várias linhas de defesa que insulavam as reservas metálicas do Banco da Inglaterra.

Mas como as exportações de capitais tinham a tendência de superar os valores dos superávits correntes, a fonte primordial do déficit do balanço de pagamentos inglês não era o déficit comercial mas o comportamento deficitário da conta capital. Como seus passivos de longo prazo eram desprezíveis, os resultados desta conta variavam segundo as taxas de exportação de capitais. Assim, do ponto de vista do resto do mundo, a liquidez internacional na forma de libras esterlinas dependia em parte das importações inglesas de bens e serviços estrangeiros e em parte das exportações de capitais para o estrangeiro. No que tange à capacidade assimétrica do país diante de eventuais dificuldades cambiais, as linhas de defesa que insulavam as reservas metálicas inglesas de desajustes oriundos de transações correntes eram similares às que as defendiam do déficit de capitais.

De início, quando a emissão de um título ou ações de um devedor estrangeiro era bem-sucedida no mercado de capitais londrino, os recursos eram depositados em sua conta bancária em Londres até serem utilizados para a compra de bens e serviços; logo, a curto prazo, a primeira e única linha de defesa necessária era o papel da libra esterlina como moeda reserva internacional e a demanda externa de depósitos no sistema bancário inglês. Uma segunda linha de defesa era a conta corrente. Uma vez que o tomador de recursos passasse a comprar bens e contratar serviços, as exportações de bens e serviços ingleses podiam variar correspondentemente. E, com efeito, tendiam a correlacionar-se positivamente: se, nas últimas décadas do século XIX, as exportações e importações de bens e serviços tendiam a variar pró-ciclicamente, assim também as exportações de capital. O paralelismo cíclico internacional caracterizava-se, do ponto de vista da Inglaterra, pela

---

[32] Ademais, como o principal mercado internacional de ouro ficava em Londres (onde era revendido o ouro recém minerado), a elevação das taxas de redesconto aumentava os custos de re-exportação de ouro quando eram tomados empréstimos para financiá-la (quando se utilizavam recursos próprios, aumentava o custo implícito em não devotar os recursos para aplicações que rendiam juros). "Se, assim, podia elevar as taxas de juros domésticas, o Banco da Inglaterra podia influenciar tanto fluxos de ouro quanto de capitais": Eichengreen (1992), pp. 43-44.

influência das exportações de bens e serviços sobre as variações da renda e das importações, e pela influência das exportações de capitais prévias sobre as exportações de bens e serviços. Ainda que as exportações de capitais tivessem algum efeito anti-cíclico associado à competição de fundos para inversões internas (ambas tendiam a se correlacionar negativamente como proporção do PIB ao longo do ciclo, mas não em termos absolutos[33]), as exportações de bens e serviços acompanhavam pró-ciclicamente as exportações de capitais. As exportações de capitais, na verdade, tendiam a antecipar as variações macroeconômicas, "crescendo antes das exportações e da renda nas expansões, e retraindo-se antes delas nas contrações, sendo a liderança sempre de um ou dois anos. Assim, as perdas de ouro nas expansões derivadas das exportações de capital eram em parte compensadas pela subseqüente melhoria da conta corrente, enquanto nas contrações a piora da conta corrente podia ser tolerada porque as exportações de capital tinham antes se retraído".[34]

O comportamento das exportações de capital também ajuda a explicar porque os termos de intercâmbio ingleses tendiam, na maioria dos ciclos, a melhorar nas expansões e piorar nas contrações, de maneira que a tendência de redução (elevação) do déficit comercial nas expansões (contrações) era determinada, na maioria das vezes, por variações no mesmo sentido do volume (total) e do valor (unitário) dos fluxos de comércio exterior. É verdade que o comportamento dos termos de intercâmbio (que dependiam da relação entre o valor unitário dos bens exportados e importados) não seguia tamanha regularidade cíclica quanto o comportamento do valor global dos fluxos de comércio exterior. De fato, a marcante regularidade cíclica das variações do déficit comercial inglês — diminuindo nas expansões e aumentando nas contrações — não era sempre reforçada pelo comportamento dos termos de intercâmbio, pois a cotação internacional das *commodities* importadas pela Inglaterra era afetada por choques abruptos e imprevisíveis, freqüentemente por fatores climáticos incontroláveis. Assim, "as variações dos termos de intercâmbio

---

[33] Em meio às intermináveis controvérsias a respeito das relações entre investimento interno e externo motivadas pela obra de A. Cairncross (1953), ver em particular as evidências apresentadas por J.M. Stone (1971). Uma resenha dos argumentos elaboradas antes e depois de Cairncross (de Taussig a Lewis, passando por Rostow e Thomas) é feita por C. Kindleberger (1984), cap. 14.

[34] A. G. Ford (1989), p. 233. Argumenta-se freqüentemente que a associação entre exportações de capital e exportações de bens manufaturados (particularmente bens de capital) enfraqueceu-se progressivamente à medida em que os avanços da industrialização e do protecionismo norte-americano e europeu implicaram em maior concorrência comercial contra a Inglaterra: "Depois de 1870, a Inglaterra não tinha mais o monopólio da produção mundial de bens de capital, e assim os recursos dos empréstimos levantados em Londres podiam ser usados para comprar maquinaria, por exemplo, tanto da Alemanha quanto dos Estados Unidos. Mas o aumento das exportações americanas ou alemães geraria uma elevação das respectivas rendas nacionais da qual uma pequena parte pode ter sido gasta com importações desde a Inglaterra": P. Cottrell (1975), p. 47. Na verdade, o mecanismo através do qual a Inglaterra compensou o progressivo aumento da concorrência industrial foi mais complexo, envolvendo uma complexa teia de pagamentos multilaterais na qual a importância das regiões de império formal e das zonas de influência mais informais era crescente, em particular da Índia: ver E. Hobsbawm (1968), caps. 7 e 9, M. de Cecco (1974), caps. 2 e 4, e Kenwood & Lougheed (1971[1992]), cap. 6.

(preços de exportação divididos por preços de importação) exibiu configurações cíclicas variadas, melhorando na maioria das expansões e na minoria das contrações, e piorando em algumas expansões e na maioria das contrações" (A. G. Ford, 1989, p. 233).

De todo modo, apesar de ser afetada por fatores imprevisíveis e pouco sujeitos a uma configuração cíclica regular, existia uma tendência cíclica de melhoria (piora) dos termos de intercâmbio ingleses na maioria das expansões (contrações), provavelmente em razão de sua articulação com o comportamento das exportações de capital ao longo do ciclo. De início, as exportações de capital inglesas (para financiar seja o gasto público seja novos empreendimentos) induziam a exportação de bens ingleses. Mas além de induzir a demanda internacional por exportações comerciais britânicas e favorecer elevações de preço, as exportações de capitais também induziam ao longo do tempo a superprodução de *commodities* internacionais, ao financiar investimentos e a expansão da capacidade produtiva e da infra-estrutura de exportação no resto do mundo, em particular nas áreas fornecedoras de *commodities* importadas pela Inglaterra. Desta maneira, ao induzir a demanda pelas exportações comerciais inglesas e, com certa defasagem, o aumento da oferta de *commodities* importadas, as exportações de capitais induziam a tendência de melhoria dos termos de intercâmbio na maioria das expansões. Esta tendência estrutural reforçava-se conjunturalmente pelo modo de funcionamento cíclico do sistema bancário londrino: como vimos, quando o ciclo econômico aproximava-se do auge, sucessivas elevações da *Bank Rate* influenciavam o mercado londrino de adiantamentos comerciais para a formação e carregamento de estoques, especialmente *commodities* internacionais. Particularmente depois que a maturação dos investimentos externos houvesse ampliado ou estivesse ampliando internacionalmente a capacidade de produção de *commodities*, o impacto da elevação progressiva do custo financeiro do crédito comercial internacional podia influenciar positivamente os termos de intercâmbio ingleses ao estimular a liquidação ou o prazo de recomposição de estoques, deprimindo os preços de produtos primários, absoluta ou relativamente ao preço das exportações britânicas.[35]

---

[35] Cabe aqui uma digressão. A discussão a respeito do chamado "efeito-Triffin" (o impacto da elevação dos custos do crédito comercial londrino sobre os termos de intercâmbio, de maneira favorável para a Inglaterra e desfavorável para os países periféricos) envolve controvérsias, pois há evidências que mostram que *nem sempre* as elevações da taxa de redesconto provocavam automaticamente o efeito esperado por Triffin (o primeiro texto em que descreve o efeito é do inverno de 1946-47, antes portanto dos textos cepalinos de R. Prebisch, mas posterior aos comentários de R. Hawtrey no entre-guerras): ver P. Lindert (1969), pp. 44-46. A meu ver, não é de surpreender que a regularidade do efeito das elevações da taxa de redesconto, diretamente sobre o custo de carregamento dos estoques e indiretamente sobre o preço das *commodities* internacionais, não tenha sido observada sempre e necessariamente em qualquer conjuntura. Acontece que é metodologicamente difícil isolar e quantificar o efeito de elevações das taxas de redesconto independentemente da ocorrência de choques climáticos sobre a cotação das *commodities* internacionais ou do momento em que a elevação das taxas de juros se produz (no início ou no auge de um *boom*): no auge de um *boom*, o patamar prévio das taxas era mais alto que no início da expansão (portanto o impacto de elevações sucessivas de taxas de juros era maior), enquanto o efeito das

Assim, a influência das exportações de capital inglesas sobre as exportações de bens e serviços e sobre os termos de intercâmbio do comércio exterior inglês constituía-se em uma linha de defesa que moderava as perdas de ouro induzidas pelo ritmo das exportações de capital. Outra linha de defesa, já aludida, era o comportamento do sistema bancário privado e do Banco da Inglaterra à medida que o auge do ciclo se aproximava: "nas expansões, a pressão sobre as reservas internacionais colocada pelas demandas internas de ouro e pela tendência das exportações de capital excederem a melhoria da conta corrente forçava elevações da *Bank Rate,* trazendo alívio de influxos de capital de curto prazo e, provavelmente, influenciando o ritmo das exportações de capital, que tendiam a retrair-se depois de sucessivas elevações anuais da *Bank Rate.* Nas contrações, a posição das reservas era aliviada pelo refluxo interno de ouro e pelo fato de que as exportações de capital declinavam mais rapidamente que a posição de conta corrente".[36] Em síntese, nas expansões eram as exportações de capital que "excediam" o superávit corrente, de modo que o resultado de conta corrente não criava *ex ante* todo um "excedente" de poupança a ser investido no exterior. Ao contrário, era o impacto favorável das exportações de capital sobre as exportações britânicas de bens, serviços e aquisição de direitos a rendas financeiras que gerava tendências favoráveis das contas correntes futuras, que ajudavam a financiar *ex post* os déficits gerados pelos "excedentes" de exportação de capital. Por outro lado, quando as elevações da taxa de redesconto desaceleravam as exportações de capital e, em seguida, as exportações inglesas de bens e serviços, a elevação do déficit comercial com a reversão cíclica era compensada pela redução prévia do déficit da conta capital.

Antes de 1914, os demais países centrais exportadores de capital (França e Alemanha) partilhavam de algumas das vantagens gozadas pela Inglaterra, em virtude da similaridade de sua especialização comercial e de sua condição de centros financeiros internacionais. A magnitude dos

---

exportações de capital sobre a capacidade de oferta internacional das *commodities* já se fazia sentir com maior intensidade. Não é à toa que tentativas de registrar uma regra geral a respeito do efeito de elevações das taxas de redesconto sobre os termos de intercâmbio, com base nas poucas evidências existentes — sem isolá-lo do comportamento do ciclo econômico e de fatores climáticos ou políticos imprevisíveis —, cheguem a conclusões ("gerais") opostas. A este respeito, compare-se por exemplo a afirmação de D. E. Moggridge 1987, p. 9 ("...Falando *em termos gerais,* este possível canal de melhoria do balanço de pagamentos se mostrou estéril quando confrontado com a evidência empírica e institucional disponível...") com a de P. Kenen 1960, p.62 ("...É inteiramente consistente com as estatísticas disponíveis...(que) os termos de intercâmbio britânicos *geralmente* melhoravam quando a *Bank rate* era alta e deterioravam quando era baixa; um aumento da *Bank rate* é associado com um maior declínio (ou um menor aumento) dos preços de importação que dos preços de exportação..."). Feitas estas considerações, pode-se afirmar com maior segurança que o efeito-Triffin podia ser mais previsivelmente esperado perto do auge do ciclo econômico, particularmente depois de um longo ciclo expansivo das exportações de capital e de elevações sucessivas das taxas de redesconto, inexistindo influências compensatórias incontroláveis (quebras de safras agrícolas ou esgotamento de reservas extrativas). Conferir também Eichengreen (1992), pp. 44-45 e 48.

[36] A. G. Ford (1989), p. 233.

choques comerciais e financeiros que podiam sofrer era menor, entretanto, pois nem o comércio exterior assumia a mesma importância que na Inglaterra nem a escala de suas operações financeiras assumia a mesma escala britânica. Ainda que as camadas de insulamento financeiro em relação a distúrbios externos fossem parecidas (depósitos comerciais estrangeiros, reservas oficiais estrangeiras, rendas financeiras crescentes e manipulação de fluxos de capital), estas linhas de defesa não eram tão fortes quanto na Inglaterra. Por causa disto, complementavam políticas de redesconto com conservadoras políticas de controle regulamentar e manipulação de preços das exportações e importações de ouro, dispondo, particularmente na França, de imensas reservas de ouro, e usando, particularmente na Alemanha, de dissuasão moral contra os exportadores de ouro. Como saldos e ativos líquidos denominados em suas moedas incorriam em pequenos riscos de câmbio, seus bancos centrais eram capazes de reagir a movimentos internacionais de capitais desfavoráveis em defesa das reservas de ouro e da paridade de suas moedas, dispondo de cooperação internacional quando necessário.[37]

De outro lado, a capacidade de defesa dos países periféricos do sistema, isto é, devedores líquidos e exportadores de *commodities* internacionais, era limitada. Uma assimetria clara advinha da condição de devedores líquidos. Uma linha estrutural de defesa dos países exportadores de capital era o superávit em conta corrente, alimentado crescentemente pela aquisição de direitos internacionais sobre rendas financeiras futuras. A contrapartida desse movimento de expansão financeira dos grandes impérios capitalistas europeus era a acumulação de passivos externos nos países receptores dos fluxos de capital. O endividamento cumulativo implicava em um dreno estrutural de divisas em direção aos países credores e tornava a conta de capitais fundamental para determinar o resultado global do balanço de pagamentos. Nos países credores, eventuais pressões daí advindas, por exemplo em razão de taxas de exportação de capitais largamente em excesso em relação ao superávit corrente, podiam ser revertidas por políticas dos bancos centrais voltadas a incentivar repatriações ou desacelerar o ritmo de novas exportações de capital. Países devedores que experimentassem redução de suas receitas de exportação, por exemplo, não tinham a mesma capacidade de influenciar favoravelmente os fluxos internacionais de capitais sempre que

---

[37] Para visões gerais de suas políticas de ajustamento, ver A. G. Ford (1989) e B. Eichengreen (1989) e (1992), cap. 2. Quanto aos países do continente europeu que participavam das zonas de influência monetária dos três grandes, "...eram satélites girando em torno destes sóis. Quando a posição externa enfraquecia, aumentavam taxas de desconto, diminuíam a disponibilidade de ouro e convertiam saldos de moedas estrangeiras em ouro. Como seus mercados monetários eram pequenos e suas taxas de redesconto tinham limitado poder, eles contavam mais pesadamente com a segunda e a terceira linha de defesa. Em períodos de excepcional escassez, eles solicitavam assistência internacional. Raramente suas demandas colocavam ameaças sérias para a Inglaterra, a Alemanha e a França": Eichengreen (1992), p.54.

necessitassem, submetendo-se ao comportamento macroeconômico global ditado pelos centros financeiros europeus no pré-guerras e, como veremos, por Nova Iorque no entre-guerras.[38]

Antes de passarmos diretamente à discussão das vulnerabilidades externas brasileiras nesse sistema econômico internacional, é válido recuperar a análise de A.G. Ford (1960) e (1962) a respeito das assimetrias que marcavam as relações econômicas entre a Argentina e a Grã-Bretanha no período, pois a situação argentina guardou similaridades marcantes com a brasileira. Em primeiro lugar, como a Argentina nem dispunha de uma moeda demandada internacionalmente como reserva de valor nem como unidade de denominação de contratos comerciais e financeiros, sequer poderia aspirar a gerenciar com autonomia os termos em que sua moeda seria demandada externamente. Na verdade, o país carecia até do instrumento organizacional necessário para regular as condições de crédito domésticas, ou seja, era desprovido de um banco central *strictu sensu*. A estrutura do sistema bancário, aliás, facilitava a absorção das condições de crédito ditadas de fora para dentro: a presença marcante de filiais de bancos estrangeiros nas operações de financiamento de comércio exterior e transações cambiais transmitia rapidamente uma alteração das condições de crédito na praça londrina, com efeitos instabilizadores sobre a posição externa argentina. Além de não ter o poder de estimular arbitragens financeiras de curto prazo quando necessário, sofrendo o efeito dos mecanismos de gerência instituídos na *City* de Londres, a Argentina também sofria movimentos de especulação instabilizante quando suas reservas atingiam níveis críticos. Parte da elite econômica e política ligada ao setor exportador não via desfavoravelmente desvalorizações cambiais, pois aumentavam o valor em moeda nacional das receitas com exportações de *commodities*. Como a vulnerabilidade a choques externos era pouco compensada pelo poder gerencial de drenar capitais e como a confiança do compromisso na conversibilidade não assumia os aspectos quase institucionais que tinha na Inglaterra, movimentos de especulação estabilizante que aliviassem espontaneamente as situações de crise não eram esperados.

Ademais, como o país era tomador de preços em seus mercados de exportação e importação, era muito vulnerável a crises de suas exportações que colocassem em questão a rentabilidade dos

---

[38] Com efeito, nas palavras de J. M. Keynes, "o problema se apresenta de diferentes formas para países credores e devedores, mostrando-se provavelmente mais severo e intratável no caso de um país devedor do que no caso de um país credor, pois é mais fácil emprestar menos em uma emergência do que tomar emprestado mais. De fato, quando a crise chega a um país devedor resulta nove em cada dez vezes que abandone temporariamente o padrão monetário internacional. Um dos 'décimos' capazes de manter-se vem sendo, até então, a Índia, que ultrapassou vários momentos difíceis em parte pelas vantagens da posição oficial do *Indian Office* em Londres, e em parte porque constituiu um grande volume de reservas externas com o propósito explícito de compensar diferenças temporárias entre o balanço de serviços da dívida externa e a tomada de novos empréstimos": Keynes (1930), pp. 277-278. Evidentemente, a capacidade de países devedores acumularem reservas internacionais nos períodos de bonança para utilizá-las nos períodos de crise era limitada pelo dreno de reservas induzido pelo serviço dos passivos externos e, como veremos, pela tendência ao comportamento cíclico do déficit de transações correntes.

investimentos externos no país e sua capacidade de pagamento das obrigações internacionais. Um *boom* de investimentos externos correspondia a um período de crescimento econômico interno e de bonança cambial mas, simultaneamente, criava os germes da instabilidade posterior: induzia direta e indiretamente o crescimento das importações e aumentava o dreno de reservas associado aos serviços financeiros externos, tendendo em conjunto a sobrepujar o impacto favorável do crescimento das exportações de bens sobre a conta de transações correntes. Ou seja, uma tendência cíclica de elevação dos déficits de conta corrente era influenciada pelos ciclos de expansão financeira internacional, o que aumentava a dependência do país à manutenção do *boom* dos investimentos externos e a vulnerabilidade à reversão do comportamento da conta de capitais. E à medida que a participação argentina em um *boom* de investimentos externos era concomitante à participação de outros países de especialização exportadora similar à sua própria (lã, novelos, peles e, crescendo em importância depois de 1890, trigo, milho, óleo de linhaça e carne), os investimentos tendiam a aumentar em bloco a capacidade de produção de *commodities* internacionais, induzindo uma pressão baixista sobre seus preços.

Deste modo, a Argentina era sujeita a choques derivados de diferentes fontes, às vezes interligados: o fim de um ciclo de expansão dos investimentos externos, crise nos mercados de exportação e fugas de capitais de curto prazo, domésticos ou estrangeiros. A crise de 1884, por exemplo, ocorreu em um contexto de breve redução das importações de capitais que ajudavam a financiar o pagamento das importações de bens e serviços e o pagamentos dos passivos financeiros, relativamente estagnadas as exportações; a perda inicial de ouro provocou um ataque especulativo irresistível, forçando a depreciação cambial. O influxo de capitais voltou a estancar-se (mais seriamente) no final da década de 1880. O retorno ao padrão ouro só se fez em 1900, com a criação da *Caja de Conversión*, depois que a recuperação das exportações desde 1896, acompanhada de lenta retomada do crédito internacional (após o trauma da crise do Barings em 1890), provocou uma apreciação do peso prejudicial ao interesse dos exportadores: o retorno ao padrão de conversibilidade-ouro, além de prometer maior inserção nos fluxos de investimentos externos, também era uma forma de estancar a apreciação cambial que desfavorecia os exportadores.

A partir de então, a adesão ao padrão ouro mostrou-se estável até 1913-14, amparada pela participação no *boom* de investimentos externos e pelo bom desempenho das exportações. As receitas externas em ouro constituíram o principal fator de expansão da emissão de notas conversíveis através da *Caja de Conversión* (8,8% a.a.), interligando as variações do crédito e da liquidez interna à variação das reservas externas. Entretanto, os fatores responsáveis pela estabilidade também eram responsáveis pela fragilidade financeira e pela vulnerabilidade cambial a choques nos mercados de bens e/ou capitais: a expansão da renda interna induzida pelas

exportações e pelo impacto favorável do influxo de capitais sobre o crédito doméstico também induzia um crescimento tal das importações que, acompanhada pela elevação dos encargos financeiros do endividamento externo, tornava difícil acumular reservas suficientes nos bons tempos para cuidar dos maus tempos. Como a automaticidade das operações da *Caja de Conversión* significava a renúncia institucionalizada de qualquer mecanismo de política monetária capaz de buscar reservas compensatórias atraindo capitais de curto prazo em uma situação de crise, ou de conter a crise bancária doméstica associada à perda de reservas internacionais, a responsabilidade pelo ajuste ficava por conta de movimentos descendentes da renda interna e das importações. Em 1913-14, choques simultâneos nos mercados de bens e capitais (de curto e longo prazo) mostraram ser impossível defender a conversibilidade contando apenas com os movimentos descendentes automáticos da renda interna e das importações, como de novo aconteceria a partir de 1928-9.

Em suma, a experiência de integração monetária internacional do padrão ouro antes de 1914 (como no curto período da década de 20), mostrou-se eivada de assimetrias internacionais: (i) as moedas dos países centrais, afinal, eram mais confiáveis que a dos países periféricos, por serem tomadas como ativos de reserva internacional altamente líquidos, ao contrário dos riscos de câmbio e inconversibilidade nos países periféricos; (ii) eram reservas de valor nas quais os portadores de riqueza financeira denominavam um *pool* de ativos líquidos internacionais que respondiam ao gerenciamento das condições de rentabilidade financeira pelos bancos centrais, capazes de gerenciar movimentos internacionais de capitais diante dos quais os governos dos países periféricos dispunham de pouco, se algum, anteparo de proteção; (iii) iniciativas de política monetária voltadas a aliviar perdas de reservas nos países centrais, estimulando repatriações de fundos e a desaceleração das exportações de capitais, transferiam o desajuste para os países periféricos, que às vezes viam, simultaneamente, escassear o financiamento de suas exportações de *commodities*; (iv) finalmente, estas *commodities* exportadas por países importadores de capital eram sujeitas a súbitos choques de preços internacionais que podiam colocar em questão a rentabilidade de novos investimentos externos no país e a conversibilidade internacional da moeda nacional, induzindo ataques especulativos.

No pré-guerras, portanto, a estabilidade cambial era privilégio que as assimetrias internacionais não distribuíam (senão temporariamente) para todos os membros do sistema. Depois da Grande Guerra, entretanto, as condições históricas de estabilidade do sistema como um todo não foram mais reproduzidas, de modo que as instabilidades não ficariam restritas aos países mais facilmente caracterizados como constituindo a periferia do sistema.

1.4. Instabilidade sistêmica e assimetrias internacionais no entre-guerras

No pré-guerras, a realidade das assimetrias internacionais garantia a credibilidade do compromisso político dos governos dos países centrais ao sistema de paridades fixas. Esta credibilidade assumia aspectos quase institucionais, aliviando seus bancos centrais de alguns dos eventuais custos da livre conversibilidade de capitais: a curto prazo, os movimentos especulativos privados contra as paridades não eram freqüentes, e quando não eram contrarrestados por movimentos de especulação estabilizante de caráter espontâneo ou induzido por políticas monetárias domésticas, eram enfrentados pela formação de consórcios cooperativos de provisão conjunta de reservas. A médio prazo, as exportações de capitais alimentavam o superávit corrente com a aquisição de direitos internacionais sobre rendas financeiras futuras. A instabilidade cambial, portanto, era restrita às periferias do sistema. No entre-guerras, entretanto, vários processos ampliaram o risco de câmbio de diversas moedas anteriormente sólidas, acentuando a sensibilidade dos financistas internacionais à possibilidade de desvalorização cambial e, portanto, tornando mais caro (e incerto) "comprar-lhes" a credibilidade.

Em primeiro lugar, a guerra fortaleceu bastante o balanço de pagamentos dos EUA, enquanto enfraqueceu o de outras nações, particularmente daquelas palco das batalhas militares. A melhoria da competitividade industrial americana uniu-se ao seu já excepcional potencial agrícola para criar um volumoso superávit comercial, enquanto as necessidades de importações de bens e capitais dos países do palco europeu de batalha eram atendidas primordialmente pelos EUA — criando uma grande posição credora da economia americana em relação ao resto do mundo. Os lucros dos empréstimos ao exterior reforçavam ainda mais a conta de bens e serviços, criando uma grande assimetria cambial entre os EUA e o resto do mundo. Dada esta assimetria, a vulnerabilidade da posição externa dos demais países dificultava a defesa de suas moedas nos mercados de câmbio enquanto não recebessem o influxo de grande volume de capitais desde os EUA. Com efeito, em meados da década de 20 a integração monetária internacional só havia se mostrado novamente factível em virtude da grande disponibilidade de crédito internacional originada dos EUA. Mas se os empréstimos americanos deixassem posteriormente de expandir a disponibilidade de liquidez internacional, a fragilidade das posições externas dos demais países seria subitamente revelada, enquanto a "vontade" de seus dirigentes em aceitar as "regras do jogo" que supostamente estabilizariam o sistema acabariam por agravar sua crise.

De fato, a tentativa de restaurar o sistema de taxas fixas de câmbio no entre-guerras repousava em bases frágeis, mas sua crise seria agravada pelas próprias condutas macroeconômicas (as "regras do jogo") que induzia. Caso os bancos centrais dos países

dependentes dos influxos de capitais norte-americanos reagissem a uma súbita contração das exportações de capital desde os EUA seguindo as "regras do jogo" e restringindo o crédito interno, acompanhados de governos dispostos a contrair o "gasto público" para defender taxas de câmbio, os efeitos desordenados das "deflações competitivas" seriam inevitáveis. A concorrência de mútuas deflações acentuaria uma recessão global que contrairia, simultaneamente, as receitas externas de todos os elos do sistema, em um descoordenado jogo de soma negativa que agravaria a crise, ao invés de superá-la.[39]

Os perigos de um processo de contração creditícia internacional eram ainda maiores porque Nova Iorque financiara, desde meados dos anos vinte, um *boom* creditício muito intenso para países cujas exportações de *commodities* variavam rapidamente de preço, de acordo com as vicissitudes dos mercados internacionais. Arriscados títulos de dívida foram comprados, por exemplo, na América Latina. No Brasil, como veremos, o estoque da dívida pública externa aumentou aproximadamente 50% entre 1925 e 1931, do lado da oferta de crédito particularmente por causa da concorrência de Nova Iorque frente a Londres. Nestas circunstâncias, na medida em que o congresso norte-americano era desfavorável ao financiamento dos programas de retenção de estoques para a sustentação do preço internacional do café (o que bloquearia a negociação de fluxos compensatórios em conjunturas críticas), a vulnerabilidade do país a uma contração do crédito voluntário internacional comandada por Nova Iorque era muito grande.[40]

Também foi financiada a reconstrução da indústria, da agricultura, da infra-estrutura e da capacidade de importação dos países da Europa Central e Oriental — mas em vários dos Estados nascidos da fragmentação do Império Austro-Húngaro, um movimento de excessiva segmentação e especialização bancária comprometeu o destino dos bancos às vicissitudes de setores, regiões e mercados de exportação muito específicos, diminuindo a diversificação dos riscos, em particular quando investimentos de amortização a longo prazo eram financiadas por aplicações a curto (cf. Eichengreen & Portes, 1986). As reparações de guerra, por sua vez, enfraqueceram a posição externa da Alemanha de Weimar, levando-a a um endividamento crescente e tornando-a muito vulnerável a choques externos, diretos ou indiretos —através dos países a seu redor —, e exigindo políticas que restringiam o crescimento interno de seu mercado para exportações alheias. Tudo isso

---

[39] Os trabalhos de W. A. Brown (1940), P. Temin (1989) e B. Eichengreen (1992) são referências obrigatórias para a discussão das instabilidades econômicas do período entre-guerras. Para a década entre 1919 e 1929, cf. especialmente D. Aldcroft (1978) e, para a década entre 1929 e 1939, C. Kindleberger [1973(1986)]. Cf. também Polanyi (1944), E. Fano (1978), Aglietta (1986), Eichengreen & Portes (1986), Eichengreen (1989 e 1994), e B. Simmons (1994).

[40] Sobre a expansão instável do crédito externo na segunda metade dos anos 20, ver D. Aldcroft (1978), cap. 10, e sobre a transferência de poder financeiro internacional de Londres para Nova Iorque, cf. Brown (1940), caps. 17-18.

acentuava o risco sistêmico de eventuais choques de preço nos mercados internacionais de bens, serviços e capitais.

As potenciais instabilidades financeiras internacionais, no entanto, não eram criadas apenas nas franjas do sistema, mas também nos países que mais influenciavam sua dinâmica. A própria inexperiência do banco central americano na regulação da estabilidade creditícia internacional poderia pô-la a perder — se, por exemplo, a busca de objetivos monetários internos se realizasse sem consideração de seus efeitos sobre o sistema monetário internacional. Um outro fator internacional viria a acentuar os efeitos da inexperiência americana no manejo das condições internacionais de crédito, dada a assimetria cambial criada com a Grande Guerra. Diversas moedas tiveram seu risco cambial acentuado em função do grande desalinhamento das paridades cambiais estabelecidas no entre-guerras.

Vários processos dificultaram a tarefa de coordenação na definição das taxas de câmbio entre as moedas, e entre elas e a onça do ouro: a explosão inflacionária ao final da guerra tornou anacrônica a estrutura prévia de taxas de câmbio e chegou a desvalorizar completamente alguns dos antigos padrões monetários; a razoável indefinição política quanto aos verdadeiros montantes de reparações e serviços das dívidas de guerra a pagar também tornava de difícil cálculo o efeito cambial das novas transferências financeiras entre os países nelas envolvidos; as necessidades de gastos estatais na reconstrução das infra-estruturas destruídas pelas hostilidades tornavam incertas as taxas de câmbio necessárias para conferir maior autonomia orçamentária aos governos; enquanto que diferentes objetivos monetários entre os Estados impediam uma definição coordenada da taxa de conversibilidade entre suas moedas. A Alemanha, por exemplo, criou uma nova moeda, para debelar a hiperinflação da antiga. Vários governos da América Latina realizaram esforços políticos para atrair capitais externos depois da crise do início dos anos vinte, buscando adequar suas economias aos requisitos da credibilidade financeira internacional.[41]

---

[41] O período conheceu várias missões de "money-doctors" especializados em vender aconselhamento econômico aos países importadores de capitais, patrocinados ou não por seus credores externos, como no caso da missão Montagu de 1924 no Brasil: sobre ela, ver Fritsch (1985). Sobre as visitas à América Latina do mais influente "money doctor" do período, Edwin W. Kemmerer, cf. P. Drake (1989). Nas palavras notáveis do deputado Horácio Lafer em 1948, era a imposição de idéias rígidas (as presumidas "regras do jogo") que caracterizava as reformas bancárias que Kemmerer aconselhava aos países latino-americanos, sem que as modificações institucionais que propunha fossem suficiente para compensar as assimetrias internacionais que caracterizariam o período: "Em face dos mercados ainda pouco evoluídos em nosso continente, onde o volume das exportações e o movimento internacional do capital influem enormemente sobre o volume de crédito disponível, o Banco Central criado por Kemmerer se limitou a seguir a situação cambial, regulamentando o volume da moeda em circulação. Desse modo, bem entendido, reforçava-se a tendência inflacionista desde que ela se manifestasse ou, ao contrário, aumentava a influência deflacionista, sempre seguindo simplesmente as orientações expressas à nação pelos fatos externos, como o comércio exterior e o movimento de capitais. Assim, qualquer combate a essas tendências cíclicas, características das nações cujas economias são ainda preponderantemente orientadas para os mercados externos, foi impossível — e sucessivas reformas se realizaram nos sistemas bancários desenvolvidos por Kemmerer" (H. Lafer, 1948, pp. 78-9).

A França, por sua vez, efetuou uma estratégia de legitimação internacional de sua moeda que era pouco cooperativa com os esforços alheios de retornar à conversibilidade-ouro. A estratégia francesa foi a de subvalorizar a paridade do franco, de modo a atrair uma volumosa quantidade internacional de ouro e, assim, tentar se proteger de instabilidades financeiras às custas do resto do mundo — como se, em um sistema integrado, isso fosse possível. Para acumular reservas internacionais ociosas, a política monetária francesa provocou uma maciça entrada de capitais desde a praça de Londres, abarrotando-se de libras esterlinas. Como isso, por outro lado, gerava especulações cambiais a favor da valorização do franco — algo que o governo francês precisamente queria evitar —, os diretores do Banco da França manifestavam pública e recorrentemente o desejo de comprar ouro do Banco da Inglaterra, usando seu grande estoque de libras esterlinas. Isso provocaria grande pressão contra a libra esterlina, ameaçando a defesa de sua taxa de câmbio. O objetivo era forçar a Inglaterra a elevar ainda mais as taxas de redesconto no mercado monetário, freando, simultaneamente, a especulação a favor da valorização do franco — de modo que se tentava ditar, do outro lado do Canal da Mancha, a política monetária do Banco da Inglaterra.[42]

Enquanto isso, apesar da inflação verificada desde 1914, da radical alteração ocorrida em sua posição patrimonial externa e nas taxas de câmbio das demais moedas, a Inglaterra estipulou para a libra esterlina a mesma taxa de conversibilidade-ouro do pré-guerra — de modo a buscar restaurar o papel da *City* de Londres como principal centro financeiro internacional. Tal taxa de câmbio era nitidamente irrealista e sobrevalorizada, tornando instável a credibilidade financeira em sua preservação e aumentando os custos recessivos domésticos de sua defesa. Ao invés de comandar as condições monetárias internacionais, a Inglaterra se tornava refém da instabilidade da confiança financeira internacional quanto à preservação da paridade sobrevalorizada da libra, enquanto as taxas de juros necessárias para atrair capitais especulativos acabavam gerando resistências políticas domésticas que tornavam menos crível sua preservação. O compromisso reiterado do governo com a preservação da taxa de câmbio exigia maiores taxas de juros — sinalizando aos "mercados" que as resistências políticas domésticas seriam desconsideradas —, mas novas elevações dos juros traziam mais resistências políticas, e novas desconfianças financeiras de que tais resistências voltariam a ser desconsideradas, e assim sucessivamente. Com isso, assim que a disponibilidade de crédito internacional fosse contraída pela reversão de um ciclo global de crédito, a confiança financeira dificilmente seria recuperada mesmo com a disposição governamental de embater-se contra todas as

---

[42] A competição entre o Banco da França e o Banco da Inglaterra é um dos temas centrais de M. Aglietta (1986), pp. 65-76. Cf. também a interpretação clássica de W. Brown (1940), caps. 20-21.

resistências internas a suas políticas recessivas — o que não é mesmo muito razoável esperar, por muito tempo.[43]

Na verdade, essa dificuldade de recuperar a credibilidade do capital financeiro internacional, comandando-lhe os movimentos como no pré-guerras, não era um problema apenas inglês. No entre-guerras europeu, a moeda e o câmbio finalmente apareceram como um tema de conflito político por excelência — nos USA, as lutas dos populistas pela conversibilidade-prata do dólar já datavam do século XIX. Na Europa, perdeu-se a aparência de "naturalidade" que as políticas dos bancos centrais apresentavam no século XIX, ou mesmo até antes de 1914. De fato, havia pouca coisa mais evidente do que o caráter político dos conflitos associados aos processos de estabilização monetária-cambial européia, depois de 1919 (cf. K. Polanyi, 1944, C. Maier, 1975, B. Eichengreen, 1992, e B. Simmons, 1994). As tentativas dos governos de alterar padrões de tributação, contrair gastos de aparelhos de Estado — depois do crescimento durante a guerra —, reduzir serviços sociais e salários, etc., uniam-se às políticas monetárias restritivas dos bancos centrais para recuperar a conversibilidade-ouro das moedas européias através da austeridade das recessões, acentuando os deslocamentos sociais e as resistências políticas, principalmente no imediato pós-I Guerra.

Diante da agitação sindical e partidária de massas, para não falar das abortadas tentativas revolucionárias, o fato de que governos continuassem priorizando o apego ao padrão-ouro, em troca dos níveis de salários, emprego e tranqüilidade política, não podia mais ser visto como produto de uma "naturalidade" inelutável, mas sim como a contingência de conflitos políticos que realmente era — e como em toda contingência, o resultado poderia ter sido outro, particularmente em uma conjuntura de tamanha instabilidade política. Assim como a expansão da política de massas amedrontava pequenas burguesias e aristocracias, ela também amedrontava o capital financeiro internacional, ao tornar mais duvidosa a preservação dos compromissos políticos dos governos com as taxas de câmbio de suas moedas — principalmente se ela se mostrasse, econômica e politicamente, ainda mais custosa.[44]

---

[43] A obra de referência sobre os dilemas da política monetária britânica no período é de D. Moggridge, 1972.

[44] Além se serem odiados pelos marxistas, em alguns países da Europa central e oriental, e até na França, os banqueiros também eram identificados como judeus, o que, naquela conjuntura política, tornava ainda mais arriscado deixar a riqueza imóvel em algumas moedas: ver H. Arendt (1950), p.35,44-48,57-8,68-9,73,121, Hobsbawm (1987), p.89 e 158, e (1995), pp. 123-4. "Não é difícil compreender porque um homem que usa seu dinheiro única e diretamente para gerar mais dinheiro pode ser odiado com mais intensidade do que o que obtém seu lucro através de um longo e complicado processo de produção. Como naquele tempo ninguém solicitava crédito se pudesse evitá-lo — e os pequenos comerciantes certamente não podiam fugir dessa sina —, os banqueiros pareciam explorar não a mão-de-obra e a capacidade produtiva, mas a infelicidade e a miséria. Muitos desses banqueiros eram judeus e, mais importante ainda, a imagem geral do banqueiro tinha traços definitivamente judaicos, por diversas razões históricas. Assim, o movimento esquerdista da classe média inferior, junto com toda propaganda contra o capital bancário, tornaram-se anti-semitas...": Arendt (1950), pp.57-8.

Com isso, a ameaça de novas resistências políticas instabilizava a adesão às formas tradicionais de gestão das políticas de governo: financistas e especuladores internacionais não tinham mais uma credibilidade religiosa quanto ao compromisso dos governos de, se necessário, fazer de tudo para "salvar a moeda". Os movimentos internacionais de capitais se tornavam mais voláteis, sujeitos que eram às incertezas quanto a um futuro muito menos previsível — tendendo a fugir em direção às moedas mais seguras (o dólar americano e o franco francês) ao menor sinal de perigo. Dadas as assimetrias internacionais características da década de 1920, bastaria uma nova contração creditícia internacional para revelar as fragilidades cambiais de diversos países — trazendo à tona as dúvidas do capital financeiro internacional quanto ao compromisso político dos governos burgueses de embater-se contra resistências domésticas para, com a austeridade das recessões, tentar "salvar a moeda", ao invés de proteger a popularidade dos governos e preservar, na conjuntura instável, a legitimidade dos regimes políticos.

Em 1928, finalmente, o reestabelecimento oficial da conversibilidade-ouro do franco drenou abruptamente a liquidez internacional. A França experimentou imenso influxo de ouro que, não obstante, não foi tomado pelo Banco da França como uma sinalização para que reduzisse sua taxa de desconto — relaxando, cooperativamente, as condições financeiras internacionais. A atitude fortemente anti-cooperativa francesa, entretanto, aconteceu no contexto em que os próprios EUA competiam por reservas internacionais — como efeito colateral da tentativa do Federal Reserve de Nova Iorque de conter internamente a especulação financeira em Wall Street, aumentando taxas de juros. Essa contração simultânea da liquidez internacional não apenas sinalizou que a reversão do *boom* especulativo de Wall Street estaria próxima, como reverteu quase que imediatamente o breve ciclo de expansão do crédito internacional.[45]

---

[45] "Entre 1928 e 1932, os estoques franceses de ouro se elevaram de $1,25 bilhão para $3,26 bilhões, ou de 13% para 28% do total mundial. Enquanto isso, os Estados Unidos, que vinham liberando ouro de 1924 a 1928, facilitando o restabelecimento da conversibilidade nos demais países, reverteram sua posição e importaram $1,49 bilhão de ouro entre 1928 e 1930. No final de 1932, os Estados Unidos e a França possuíam juntos quase 63% do ouro concentrado pelos bancos centrais do mundo... o padrão-ouro de entre-guerras [se mostrou] uma espécie de embate concorrencial por ouro, entre países que viam o tamanho de suas reservas metálicas como uma medida de prestígio nacional, e como uma proteção contra a instabilidade financeira. A França e os Estados Unidos, em particular, mas os países do padrão-ouro, em geral, elevaram competitivamente suas taxas de redesconto uns em relação aos demais, em um esforço de atrair ouro uns dos outros": Eichengreen (1989), pp. 295-6.

Tabela 3 Movimentos líquidos de capital dos países credores, 1927-1931

País	1927	1928	1929	1930	1931
França	-504	-236	20	257	791
Holanda	-95	-73	-75	-66	259
Suécia	-65	-19	-71	-26	22
Suiça	-92	-94	-86	-36	369
Inglaterra	-385	-569	-574	-112	313
EUA	-829	-1250	-628	-380	-330
Total	-1970	-2241	-1414	-363	1424

(US$milhões) Fonte: D.C. North (1962), cit in Aldcroft (1978), p. 309

A contração do crédito internacional revelou as debilidades cambiais dos diversos países dependentes de fluxos financeiros provenientes dos EUA. Diante da fragilização de seus balanços de pagamento, executaram de início políticas monetárias e orçamentárias restritivas para manter suas paridades cambiais e honrar os serviços de suas dívidas externas — buscando seguir as "regras do jogo" de modo a não verem contraírem-se de vez novos financiamentos externos. Entretanto, a partir do final de 1928, a concorrência mútua de diversos países pelas deflações presumidamente necessárias para recuperar a credibilidade financeira internacional contraiu-lhes, sistemicamente, as receitas cambiais nos mercados de bens e serviços. As próprias exportações americanas de bens reduziram-se significativamente desde 1928, refletindo a recessão mundial prévia à queda da demanda industrial interna, na virada de 1929 para 1930. A crise bursátil americana, em 1929, aprofundou a recessão internacional — ao reduzir ainda mais as exportações de capital americanas e revelar o início do descenso cíclico interno. Como os EUA já importavam 40% de todo o volume de *commodities* primárias importadas pelos 15 mais ricos países industriais, o início de sua recessão aprofundou ainda mais a recessão internacional: o nível de preço das *commodities* pouco se recuperara depois da crise do início dos anos 20, voltando a ser pressionado em 1926-7 e despencando no final da década (ver C. Kindleberger, 1973, caps. 4-8, e D. Aldcroft, 1978, cap. 9).

Tabela 4 Empréstimos norte-americanos (US$milhões) de carteira a curto e longo prazo, 1926-1931

Ano	Total (CP)	Total (LP)	Am. Latina (CP)	Am. Latina (LP)
1926	-38	724	28	260
1927	-71	1081	-65	287
1928	-84	761	-0.5	208
1929	-34	-67	0.2	26
1930	65	472	72.6	52
1931	-30	-147	-11	-21

Nota: Estimativas do valor de face dos empréstimos externos levantados nos EUA, líquidos dos montantes tomados em outros países e das amortizações, O curto prazo é definido a cinco anos ou menos da maturidade.

Fonte: Lewis (1938), cit in Eichengreen (1992), p. 224.

Experimentando choques comerciais e financeiros que eram incapazes de controlar, os elos mais fracos do sistema tentaram resistir. A partir de 1929, começaram a abandonar o compromisso com taxas fixas de câmbio — em vista da incapacidade de defendê-las, e na esperança de incentivar exportações para não ver contrair-se toda liquidez financeira externa da qual eram estruturalmente dependentes (supondo que quanto menor o volume de receitas de exportação, menor o fluxo de financiamento externo, porque maior seria o risco de moratórias). De todo modo, o aprofundamento da recessão dos países industriais levou a novo declínio do comércio internacional, frustrando as esperanças das desvalorizações cambiais competitivas dos países periféricos e tornando impossível o pagamento dos empréstimos anteriores, em meio a uma queda sensacional do preço das *commodities*.

Tabela 5 Preços de commodities primárias, 1929-1933

	Cacau	Café	Milho	Algodão	Couro	Chumbo	Borracha	Seda	Açúcar	Estanho	Lã	Zinco
Jun. 29	10,51	23,5	91,9	18,04	16,8	6,80	20,56	4,96	3,52	44,26	n.d.	6,64
Dez. 29	9,13	15,5	78,0	16,64	16,0	6,10	16,06	4,68	3,71	39,79	n.d.	5,65
Jun. 30	8,31	13,4	50,0	13,21	15,2	5,31	12,38	3,56	3,28	30,30	92,0	4,45
Dez. 30	6,16	10,5	46,8	9,16	10,7	4,95	8,94	2,69	3,29	25,27	86,0	4,09
Jun. 31	5,17	9,5	53,8	8,42	10,0	3,76	6,38	2,40	3,32	23,41	75,0	3,40
Dez. 31	3, 97	8,4	34,5	5,78	7,8	3,59	4,63	2,18	3,14	21,35	72,0	3,15
Jun. 32	3,99	10,1	29,4	4,99	4,3	2,89	2,69	1,27	2,72	19,24	54,0	2,79
Dez. 32	3,71	10,5	18,8	5,72	5,5	2,88	3,25	1,60	2,83	22,69	55,0	3,12
Jun. 33	4,60	9,0	40,2	9,28	12,2	4,02	6,09	2,17	3,44	44,21	90,0	4,35

Valores da libra-peso em centavos de dólar, à exceção do milho (bushel em centavos), e seda (libra-peso em dólares).
Fonte: C. Kindleberger, 1973 (1986), quadros 14 e 16.

O ano de 1931 viu as moratórias da América Latina; o de 1932, as da Europa Central e Meridional, e o de 1933 a moratória alemã. Na verdade, a partir do contágio das expectativas gerado pela moratória boliviana de janeiro de 1931, um *credit crunch* clássico atingiu os países periféricos — eliminando-se, com isso, o incentivo e a liquidez externa para que continuassem a arcar com a "disciplina deflacionária" exigida pelos credores para o pagamento de juros e amortizações dos estoques de dívida já existentes. De todo modo, ainda com a negociação de moratórias, o pagamento dos encargos financeiros externos só seria possível em contexto de gradual recuperação dos fluxos de comércio e capital — o que não dependia dos países periféricos. Mas, de antemão, também exigiria radicais reorientações orçamentárias e reformas tributárias, em vista do efeito corrosivo do declínio do comércio exterior sobre as receitas fiscais de Estados nacionais cuja arrecadação dependia, em proporções variáveis, de tarifas alfandegárias. A instabilidade política que se alastrou por toda a periferia do capitalismo eliminava, porém, qualquer possibilidade de recriar nova "vontade

política deflacionária", internamente — uma vez que era altamente incerto um cenário de recuperação, externamente.

Tabela 6 Importações líquidas de capital de alguns países devedores, 1927-1931
(US$milhões)

País	1927	1928	1929	1930	1931
Alemanha	1037	967	482	129	-540
Índia	120	67	37	92	-86
Argentina	61	131	-10	287	-89

Fonte: ONU (1949), cit in Aldcroft (1978), p. 312

A crise do sistema de pagamentos internacionais não resultou da "vontade" de alguns países em abandonar as "regras do jogo" que estabilizariam o sistema, e sim das contradições inerentes ao próprio sistema e às condutas macroeconômicas que induzia. Desde o início da crise, o respeito escrupuloso das "regras do jogo" na gestão monetária e fiscal reforçava a recessão internacional, ameaçando a principal "regra" do sistema, a manutenção das taxas fixas de câmbio. A partir do início da década de 1930, afinal, a rapidez dos mecanismos de transmissão internacional da crise propagou uma contração abrupta do comércio e das finanças internacionais que forçou não só desvalorizações cambiais como moratórias de dívidas externas, induzindo novas estratégias de defesa, frente à escassez de divisas, que eram opostas às "regras do jogo" — como elevação de tarifas alfandegárias, formação de acordos bilaterais de comércio, controles cambiais, e a quase-institucionalização de zonas monetárias estanques que implicaram na ruptura definitiva do sistema de livre conversibilidade ouro-divisas. Se a tentativa de restaurar nos anos vinte um sistema de taxas fixas de câmbio relativamente aberto a fluxos de capital e mercadorias fracassou, portanto, sob o peso da primeira instabilidade cíclica que experimentou, este fracasso não deve ser imputado à indisciplina dos governos mas sim às frágeis bases em que se assentara o sistema monetário-financeiro internacional, em razão (i) das mudanças no resultado das transações multilaterais acentuadas pela Grande Guerra; (ii) da instabilidade das exportações de capitais norte-americanas; (iii) da dificuldade de coordenar taxas de câmbio e juros; (iv) dos movimentos mais instáveis dos fluxos de capital a curto prazo; e, finalmente, (v) das mudanças sócio-políticas que afetaram a credibilidade do compromisso com taxas fixas de câmbio e livre conversibilidade de capitais, a despeito do esforço feito pelos governos para desconsiderar estas mudanças e manter sua credibilidade junto aos credores internacionais.

À medida que as "regras do jogo" tendiam a aprofundar (e não controlar) a crise, porém, um dilema político verdadeiramente global tornou-se o de abandonar a esperança nos projetos de

integração monetária e financeira que fracassavam, e passar a defender níveis de emprego e preço de ativos produtivos e financeiros domésticos afetados pela crise mundial. De fato, depois da decretação de desvalorizações cambiais, moratórias e controles de câmbio, e em meio a uma generalizada alteração das coalizões políticas nacionais e internacionais, as políticas econômicas foram hesitante e gradualmente redirecionadas para a execução de inovadores projetos de recuperação econômica nacional, rompendo com o tradicional *ethos* do padrão ouro. Os anos trinta foram os anos das *reações defensivas* de proteção nacional contra a instabilidade internacional que acabaram por solapar a subordinação das políticas econômicas nacionais à institucionalidade do padrão ouro, ao sistema de taxas fixas de câmbio e livre conversibilidade de capitais.[46]

Nas condições de crise internacional, retrospectivamente não surpreende tanto que governos e bancos centrais viessem a defender a solvência dos sistemas bancários domésticos e a recuperação de níveis de renda e emprego. A instabilidade política global e a alteração das coalizões políticas no período da crise provavelmente foram as maiores desde o ciclo de revoluções burguesas de 1848 (cf. P. Gourevitch, 1986, cap.4, Droz & Rowley, 1986, livro I, item III, e E. Hobsbawn, 1995, cap.4). Sua simultaneidade não resultou da difusão de agitações políticas, meramente, e muito menos de campanhas militares devastadoras: a globalidade da crise tinha raízes profundamente econômicas, associadas ao funcionamento do padrão-ouro e à integração internacional sem precedentes das economias capitalistas. Como tal, não é de surpreender que muitas das reações nacionais à crise se pautassem pelo repúdio ao internacionalismo cosmopolita e, em alguns casos, pelo isolacionismo chauvinista. Na interpretação clássica de Karl Polanyi (1944), o que estava em jogo era a defesa de tecidos sociais *territorializados* contra a instabilidade de mercados internacionais em crise descontrolada. Para defender os territórios políticos nacionais da crise internacional, o importante era que, independentemente das diferentes institucionalidades de proteção em relação à

---

[46] "A vantagem da depreciação cambial era que ela liberava as políticas monetárias e orçamentárias. Não mais era necessário restringir o crédito doméstico para defender a conversibilidade. Não mais era necessário cortar o gasto público em países em que as despesas já estivessem em queda descontrolada. 'Há poucos ingleses que não se alegram com a quebra de nossos grilhões de ouro', argumentou Keynes quando a Inglaterra foi forçada a desvalorizar... Entretanto, não era apenas o padrão-ouro como um conjunto de instituições que impunha um obstáculo à recuperação econômica, mas também o padrão-ouro como um *ethos*... Uma crise financeira poderia forçar um país a abandonar a conversibilidade-ouro, mas não o levava a abandonar a ortodoxia financeira Somente depois que os princípios da ortodoxia financeira também foram rejeitados é que se seguiu a recuperação...(e) a maioria dos países levou mais tempo para abandonar o *ethos* do padrão-ouro que suas instituições": B. Eichengreen (1992), pp. 21-22. B. Eichengreen argumenta que as desvalorizações cambiais colaboraram para a lenta recuperação econômica dos anos trinta, ao contrário das interpretações de que seu resultado líquido foi uma "soma zero", o que é o caso de R. Nurkse (1944). Uma síntese das mudanças nas formas nacionais de gestão das políticas monetárias propiciadas pela ruptura da integração financeira internacional é de F. Hirsch & P. Oppenheimer (1976).

crise, fossem cortados os "elos de transmissão" dos distúrbios internacionais. Estes elos eram econômicos e, talvez no mais íntimo, financeiros.[47]

A ruptura da ordem internacional a qual se subordinava a economia brasileira tampouco lhe deixou graus de liberdade: transmitiu-lhe, pelos habituais mecanismos comerciais e financeiros de propagação, a crise final do modo de desenvolvimento capitalista comandado pelo complexo agro-mercantil-exportador. Isto não foi uma particularidade brasileira. Como no período pré-guerras, os países periféricos do sistema financeiro e comercial internacional reconstruído nos anos 20 continuavam sentindo amplamente o impacto das crises sistêmicas internacionais, com poucos anteparos de proteção diante delas: (i) continuavam incapazes de gerenciar movimentos internacionais de capitais para aliviar temporários problemas de liquidez; (ii) mantinham-se vulneráveis a alterações das políticas monetárias nos países centrais que induzissem repatriações de fundos e a desaceleração das exportações de capitais, transferindo pressões para os países periféricos; (iii) permaneciam sujeitos a um dreno estrutural de reservas associado a seu *status* de devedores internacionais, enquanto (iv) as receitas com a exportação de suas *commodities* continuavam instáveis e sujeitas a súbitos choques de preços internacionais — que podiam colocar em questão a capacidade de pagamento dos serviços do estoque de dívida externa, a rentabilidade de novos investimentos externos (diretos ou de carteira) e a conversibilidade internacional da moeda nacional, induzindo ataques especulativos inelutáveis. A análise das crises cambiais brasileiras antes da ruptura sistêmica da década de 1930 é esclarecedora de tais questões.

1.5. As crises do capitalismo brasileiro antes de 1930: Celso Furtado e seus críticos

Talvez a forma mais conveniente, objetiva e sucinta de abordar o impacto das assimetrias internacionais acima discutidas sobre a vulnerabilidade externa e as crises cambiais da economia brasileira antes da Grande Depressão seja examinar as teses clássicas de Celso Furtado (1959) a respeito delas. As teses de Furtado, afinal, são largamente citadas na literatura e, ademais, são objeto de controvérsias quanto ao que realmente propõem e quanto à correção do que supostamente propõem. Sua discussão crítica permitirá também a proposição de uma nova hierarquia entre finanças e comércio em relação àquela proposta por Furtado.

Antes de discutir seus argumentos, entretanto, nunca é demais enfatizar a originalidade das contribuições de Furtado à luz das interpretações prévias sobre as crises cambiais brasileiras. Como

---

[47] Afinal, "as finanças são o sistema nervoso do capitalismo", como dizia alguém que experimentou o problema de perto, sir Ramsey McDonald, primeiro ministro trabalhista inglês durante a grande crise, *apud* Eichengreen (1992), p. 3.

Furtado frisava (e lamentava), a interpretação das causas da instabilidade cambial brasileira foi fortemente marcada pela reprodução dos esquemas da teoria quantitativa da moeda. De fato, as crises monetárias e cambiais brasileiras foram explicadas por uma "patologia" (a ser curada): a condução errônea da política monetária doméstica. Pouca (se alguma) referência se fazia a características específicas da economia brasileira que explicassem sua instabilidade monetária e cambial, tirante a peculiar tendência dos políticos locais a desrespeitarem as normas universalmente "sadias" de gestão monetária associadas à conversibilidade-ouro da moeda (as "regras do jogo").

A profusão de políticos e tratadistas que denunciaram a errônea condução da política monetária nacional, tendo por referência diferentes versões da teoria quantitativa da moeda, atesta a forte presença política e ideológica dos defensores de alguma regra de conversibilidade metálica da moeda nacional, a uma taxa fixa de câmbio: na República, os nomes de Rodrigues Alves, Joaquim Murtinho, Leopoldo de Bulhões, Calógeras, Ramalho Ortigão, Inglês de Souza, Antonio Carlos, dentre outros, são os de herdeiros da tradição dos "metalistas" do Império, como Sales Torres Homem, Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí) ou o Conselheiro Belizário. É verdade que Furtado também teve alguns precursores naqueles que criticavam a "inelasticidade" da moeda atrelada à conversibilidade metálica — pelo menos desde Souza Franco e Mauá —, particularmente nos defensores da reforma monetária na transição do II Império para o período republicano. Alguns destes pioneiros, como Rui Barbosa e Amaro Cavalcanti em especial, demonstraram uma certa compreensão das assimetrias internacionais que marcavam o funcionamento do padrão ouro e sua relação com a 'inconversibilidade' da moeda nacional.[48]

---

[48] Ver R. Barbosa (1892) e A. Cavalcanti (1892). Sobre a carreira de Rodrigues Alves como Ministro da Fazenda, ver A.A. Mello Franco (1973); para a de Joaquim Murtinho, ver N. V. Luz (1980) e F.A. Faria (1993); para a de Leopoldo de Bulhões, ver A. Bulhões (s.d.); suas idéias e propostas de gestão monetária estão em geral bem retratadas nos relatórios do Ministério da Fazenda em suas gestões. Ver também J.P. Calógeras (1910), R. Ortigão (1914), A.C. Ribeiro de Andrada (1923) e C. I. de Souza (1924) para outros destacados metalistas da República. Sobre as controvérsias entre metalistas e papelistas (pluri-emissionistas) no Império, ver S. Fernandes (1974), F. Saes (1983), cap. 1, e A.M.R. Andrade (1986) e (1996). Na eloqüente formulação de Furtado: "O político brasileiro, com a formação de economista, estava preso por uma série de preconceitos doutrinários em matéria monetária, que eram as regras do padrão-ouro. Na moeda que circulava no Brasil via-se apenas o aspecto 'patológico', ou seja, sua 'inconversibilidade'. E ao tentar aplicar a essa moeda 'inconversível' as regras do padrão metálico — particularmente aquelas que derivavam da teoria quantitativa — era levado a afastar-se mais e mais da realidade. Ao historiador das idéias econômicas no Brasil não deixará de surpreender a monótona insistência com que se acoima de aberrativo e anormal tudo que ocorre no país: a inconversibilidade, os *déficits*, as emissões de papel-moeda... Todos os esforços se gastam numa tarefa que a experiência histórica demonstrava ser vã: submeter o sistema econômico às regras monetárias que prevaleciam na Europa. Esse enorme esforço de mimetismo — que derivava de uma fé inabalável nos princípios de uma doutrina que não tinha fundamento na observação da realidade — se estenderá pelos três primeiros decênios do século XX" (*Formação Econômica do Brasil*, p. 160). A obra de Dorival Teixeira Vieira (1947) é, em vários sentidos, a de um precursor acadêmico de Furtado — ao enfatizar que a debilidade do sistema monetário brasileiro associava-se mais à vulnerabilidade externa da economia do que a formas "arbitrárias" de gestão monetária.

Mas sem dúvida foi Furtado quem, apoiado nos argumentos cepalinos que ajudava a criar, articulou de forma mais sistemática e coerente a discussão da instabilidade monetária e cambial brasileira às características de sua inserção internacional. Apesar de apoiar-se no pensamento cepalino, vale advertir que na análise dos desequilíbrios externos da economia exportadora brasileira depois da transição para o trabalho assalariado (caps. 28 e 29 de *Formação Econômica do Brasil,* a partir de agora *FEB*), Furtado não se contentou a meramente repetir as teses de R. Prebisch (1948) a respeito da deterioração *secular* dos termos de intercâmbio dos países periféricos. Embora a interpretação de R. Prebisch propusesse que a deterioração secular ocorreria ao longo de variações cíclicas ascendentes e descendentes (estas mais pronunciadas que aquelas), Furtado refinou a discussão dos ciclos, ao enfatizar a importância dos fluxos de capital — ainda que eles se mantivessem claramente subordinados, em sua proposta, aos fluxos de comércio. A discussão da peculiar instabilidade cíclica das exportações brasileiras lhe seria, ainda, fundamental para explicar a "impossibilidade de adaptar-se às regras do padrão ouro, base de toda a economia internacional no período que aqui nos ocupa" (*FEB,* p. 155). Ademais, os argumentos de Furtado anteciparam muito dos argumentos revisionistas posteriores a respeito das assimetrias internacionais no padrão ouro: a resenha de B. Eichengreen (1985) sobre a literatura revisionista a respeito do padrão ouro e, em particular, de suas assimetrias, cita apenas o texto de R. Triffin do inverno 1946-47 e alguns textos de Alec Ford da segunda metade da década de 1950 como anteriores às obras mais conhecidas de Ford (1962) e Triffin (1964), posteriores à síntese de Furtado.

O argumento básico de Celso Furtado é que a ordem internacional era de tal forma assimétrica que uma economia especializada na exportação de poucos produtos primários era incapaz de permanecer no padrão ouro. Os mecanismos de transmissão internacional da crise para os países periféricos envolveriam tanto o mercado de bens quanto os fluxos de capital. Haveria uma correlação positiva entre a variação das receitas de exportação e dos influxos de capital que impossibilitaria a preservação da conversibilidade: uma dupla bonança (comercial e financeira) seria seguida por uma dupla penúria assim que uma crise cíclica se verificasse nos centros industriais que comandavam os ciclos internacionais. Estes ciclos seriam transmitidos ao sistema econômico periférico de maneiras além de seu controle, de maneira que "a crise penetrava neste de fora para dentro e seu impacto alcançava necessariamente grandes proporções" (*FEB,* p. 163).

Segundo Furtado, a retração das inversões no centro do sistema (a partir da evolução do ciclo industrial doméstico) se traduziria em contração das importações e liquidação de estoques, acarretando em queda brusca do preço das mercadorias importadas, constituídas principalmente de produtos primários fornecidos pelas economias dependentes. À melhoria dos termos de intercâmbio (piora do ponto de vista da periferia), sobrepôr-se-ia o comportamento favorável dos fluxos de capital:

o aumento das necessidades de liquidez das firmas levariam-nas a repatriar capitais investidos externamente, enquanto o serviço de capitais investidos a longo prazo "contribuía para reforçar a posição internacional dos países exportadores de capital nas etapas de depressão... a crise vem acompanhada, para o país industrializado, de contração das importações, baixa de preço dos artigos importados e entrada de capitais" (*FEB,* p. 159). Na economia periférica, por outro lado, a crise seria experimentada inicialmente por meio de uma queda no valor global das exportações, sem que a retração das importações fosse rápida o suficiente para compensá-la em volume e, menos ainda, em valor (pela piora dos termos de intercâmbio). O movimento de capitais apresentaria uma correlação perversa com o comportamento das receitas de exportação e dos termos de intercâmbio: à crise do comércio exterior viria "acumular-se os efeitos da rigidez do serviço dos capitais estrangeiros e a redução da entrada desses capitais... porque numa economia desse tipo a conta de capital da balança de pagamentos se comporta adversamente nas etapas de depressão" (*FEB,* p. 158-9).

As experiências do centro e da periferia seriam portanto marcadamente assimétricas no padrão ouro: as flutuações que sofria a capacidade para importar de um país periférico tornavam inviável sua adesão à conversibilidade, em função de sua excessiva dependência da exportação de produtos primários e da instabilidade dos fluxos de capital importados. No caso brasileiro, Furtado supunha que a dependência em relação às exportações de café tornaria o preço deste produto tão importante a ponto de determinar as variações da taxa de câmbio (cf. *FEB,* cap. 28, especialmente pp. 163-4). Quanto aos fluxos de capital, embora considerasse que os serviços do capital externo não representassem uma carga excessivamente pesada para as contas externas do país, Furtado não hesitava em lembrar que, excetuando conjunturas especiais, "a entrada de capitais foi sempre inferior ao serviço da dívida" (*FEB,* nota 142, p. 159), enquanto para os países credores "o serviço dos capitais constituía uma partida relativamente rígida da balança de pagamentos e contribuía para reforçar a posição internacional dos países exportadores de capital" (*FEB,* p. 159).

Ainda que Furtado argumentasse que as desvalorizações cambiais acabavam por "socializar o prejuízo" dos exportadores, para ele elas seriam o resultado de crises que se apresentavam "como um cataclisma, imposto de fora para dentro" (*FEB,* p. 166) — portanto sujeitas a instabilidades alheias ao controle dos gestores das políticas econômicas federais. Assim argumentando, Furtado superaria o argumento reducionista dos tratadistas financeiros da Primeira República, para os quais a instabilidade monetária e cambial não passava de uma manifestação do arbítrio "emissionista" do governo. É claro que Furtado não desconhecia que a taxa de câmbio era um foco de conflito político/ideológico por excelência, tendo identificado pioneiramente a formação de grupos de pressão favoráveis a políticas de estabilidade e/ou apreciação cambial (*FEB,* cap. 29). Mas apesar de enfatizar também o interesse dos exportadores em desvalorizações cambiais, a interpretação de

Furtado para as crises cambiais brasileiras do período não postulou que a instabilidade cambial fosse um resultado *deliberado* por políticas voltadas a satisfazer o interesse corporativo dos exportadores. Esta interpretação não é incomum: nas palavras de Villela & Suzigan (1973), por exemplo, "as medidas de política cambial visavam entre outras coisas... manter a renda em cruzeiro dos exportadores e, particularmente, dos cafeicultores, desvalorizando-se a taxa cambial à medida que se deterioravam os preços de exportação" (p. 310).[49]

A interpretação de Furtado para a vulnerabilidade externa da economia brasileira foi objeto de críticas, algo que não nega mas, sim, confirma a centralidade de sua contribuição. Uma linha de crítica questiona a presumida correlação entre as variações do preço internacional do café e a flutuação da taxa de câmbio no Brasil. Argumentando que a taxa de câmbio é influenciada por uma "multiplicidade de variáveis", Maria Teresa Versiani (1985) buscou realizar um exercício mostrando a insuficiência explicativa das tentativas de reduzir as variações cambiais às do preço do café. Tomando o período entre 1890 e 1906 (que incluiu um período de depreciação e outro de apreciação cambial), M.T. Versiani rejeitou a hipótese de que as receitas de exportação de café, as quantidades exportadas e os preços do produto tenham movido-se sempre na mesma direção; pelo contrário, caíram juntos apenas em 1898 e 1902, subindo juntos apenas em 1900. Em 8 dos 14 anos restantes, "as variações percentuais nos preços foram acompanhadas por variações percentuais maiores, e em sentido contrário, nas quantidades demandadas... nos seis anos restantes a taxa de variação das quantidades demandadas foi inferior, e em sentido contrário, à taxa de variação do preço" (p. 612). Logo, não se pode utilizar o preço internacional do café como uma variável unívoca (não compensada por variações inversas da quantidade) na determinação das receitas de exportação do produto e, daí, na determinação das receitas gerais das exportações brasileiras ou da taxa de câmbio. Por outro lado, a importância das exportações de borracha na última década do século XIX e na primeira década do século XX complica ainda mais a questão, pois o *boom* da borracha não acompanhou com simultaneidade o último ciclo do preço do café sob mercado livre. Tudo o mais constante, as variações da participação do café na totalidade das receitas das exportações brasileiras tornam

[49] Embora sejam mais comuns as análises da política cambial que relacionam o interesse dos exportadores à desvalorização/depreciação cambial, alguns trabalhos aprofundaram e qualificaram a afirmação de Furtado de que havia um bloco de interesses articulado a políticas de estabilidade/apreciação cambial. De diferentes maneiras, vários autores apontaram que o interesse do governo federal em evitar os impactos financeiros negativos da depreciação cambial, em vista do peso dos serviços da dívida externa no orçamento, era reforçado por um bloco favorável à estabilidade/apreciação cambial composto por empresas de serviços públicos urbanos, firmas estrangeiras, credores externos, importadores e camadas médias urbanas consumidoras de produtos importados. Ver L. Aureliano (1977), F. Saes (1979), itens 2.4, 3.3 e 4.3, (1981), e (1983), cap.5, Cardoso de Mello & Tavares (1985), E. Kugelmas (1986), parte 2, W. Fritsch (1988), R. Perissinotto (1994) e A.M. Souza (1995).

duvidosa qualquer tentativa de tomar os preços do café como uma *proxy* das variações das receitas globais de exportação e, por esta via, da taxa de câmbio.[50]

Ainda que não seja correto presumir que as variações da taxa de câmbio seguissem o preço internacional do café, cabe advertir no entanto que não é verdade que Furtado desconsiderasse a "multiplicidade de variáveis" representada nos outros itens do balanço de pagamentos. O argumento de Furtado é que as demais variáveis ou acompanhavam ou não contrarrestavam sua influência. Quanto a itens de despesa, argumentava que as importações não se ajustariam tão rapidamente a uma queda das receitas de exportação e que os serviços de capitais estrangeiros eram uma partida dificilmente comprimível. Quanto a itens de receita, Furtado, na verdade, considerava outras variáveis (além do preço do café, as quantidades exportadas de café e outros produtos primários, e o comportamento dos fluxos de capital, por exemplo), mas esposava a hipótese de que as demais variáveis determinantes das receitas cambiais tendiam a variar conjunta, e perversamente, com as flutuações do preço do café — hipótese que a autora refutou no que tange às receitas de exportação. Ademais, para Furtado, os influxos novos de capital sequer chegariam, a não ser excepcionalmente, a compensar os serviços do estoque já existente de passivos externos, enquanto o movimento destes novos influxos correlacionar-se-ia positivamente com a variação das receitas de exportações, tendendo a contrair-se junto com elas no momento em que os países centrais, entrando em recessão e transmitindo seus efeitos aos países periféricos, reduziam tanto sua demanda por importações quanto suas exportações de capital — além de repatriarem capitais a curto prazo. A discussão crítica de Furtado, portanto, não deve reduzir-se ao argumento de que ele não considerara toda a "multiplicidade de variáveis" que influenciava o comportamento da posição externa do país e da taxa de câmbio. A discussão deve ser particularmente direcionada à verificação das hipóteses que

---

[50] Neste particular, Versiani (1985) rejeita como regra geral que as *variações* na receita do café determinassem as *variações* nas receitas gerais de exportação; como proporção da variação global das exportações explicada pelas variações das receitas de café, os índices variam em uma amplitude que vai de 3,5% em 1860-69, 99,7% em 1870-79, 89,1% em 1880-89, e 34,63% em 1890-1906: "...se o decréscimo das receitas de exportação nos anos 1896-98 se explica significativamente pelo desempenho das exportações de café, a recuperação da virada do século se deve a todos o produtos, café, borracha e demais (a borracha liderou as variações entre 1903-05)": pp. 604-9. Para uma discussão dos diferentes complexos econômicos regionais e seus produtos de exportação, ver W. Cano (1975, cap. 1). Discutindo os três ciclos de preço do café no período de mercado livre (de 1856-57 até o Convênio de Taubaté de 1906), A. Delfim Netto (1959), C. Peláez (1971), e Peláez & Suzigan (1976) também rejeitaram a hipótese de forte inelasticidade-preço da demanda internacional de café: nas conjunturas de declínio dos preços do café, o aumento das quantidades exportadas freqüentemente compensava (pelo menos em parte) o impacto negativo dos preços unitários sobre as receitas totais de exportação de café (tirante as demais exportações). De diferentes maneiras, outros autores sobrestimaram o comando das variações do preço internacional do café sobre as variações da taxa de câmbio: cf. Flávio Versiani (1980), pp. 15-17: "...Variações nos meios de pagamento e nos preços do café explicam estatisticamente a maior parte das oscilações na taxa de câmbio, desde 1860 até os primeiros anos do século XX. Aparentemente, era o mercado de café que em geral impunha seus movimentos cíclicos ao mercado cambial. É provável, além disso, que os fluxos de capital estrangeiro reforçassem aquela tendência. Os preços do café eram

defendia quanto ao comando das variações do preço do café sobre a totalidade das receitas de exportação, como sobre o comportamento dos fluxos de capital.[51]

Para fazer justiça a Furtado, entretanto, deve-se lembrar que o autor associava a tendência de desequilíbrio externo à economia exportadora baseada na exploração do trabalho assalariado. Na economia baseada no trabalho escravo, segundo ele, a limitação dos fluxos monetários ao comércio exterior e a inexistência de um mercado interno relevante impediria o funcionamento do multiplicador da renda monetária que, posteriormente, faria com que a demanda de importações tendesse a crescer mais que as exportações. Como na crise iniciada em meados da década de 1870 o país ainda não transitara para o trabalho assalariado, a avaliação do argumento de Furtado a respeito da transmissão da crise para o país periférico deve concentrar-se à crise externa da década de 1890.[52]

---

geralmente vistos como um índice do estado e das perspectivas da economia, de modo que um aumento nos preços funcionava como estímulo ao investimento externo..."; ver também E. Cardoso (1981), pp. 96-97.

[51] Quanto a isto, é possível que Furtado tivesse conhecimento dos argumentos de A. K. Cairncross (1953), cap. 7, a respeito de possíveis correlações existentes entre as exportações de capital inglesas e os termos de intercâmbio exterior (ainda que não haja citação do autor): segundo Cairncross, seria provável que as exportações de capitais inglesas fossem atraídas por elevações do preço dos produtos primários exportados pelos país importador de capitais, sendo desestimuladas por subseqüentes quedas dos preços internacionais das *commodities* (e pelas correspondentes variações dos termos de intercâmbio); do ponto de vista do país periférico importador de capitais, este tipo de correlação implicaria em uma dupla penúria nos períodos de crise de suas exportações, pois novos influxos de capitais escassearíam precisamente quando se tornavam mais necessários para compensar a queda nos saldos comerciais. Cairncross, entretanto, não é conclusivo quanto ao tema, apresentando evidências de que esta correlação não se verificara antes da década de 1890, sendo ambígüo quanto ao comportamento posterior. Como discutido no item II deste capítulo (pp.25-26), atualmente se aceita que as exportações de capitais tendiam a provocar uma melhoria dos termos de intercâmbio ingleses na maioria das expansões, ainda que este comportamento dos termos de intercâmbio não fosse contraditório com o aumento, em termos absolutos, do preço das *commodities* primárias, pelo menos até que elevações sucessivas das taxas de juros nos países exportadores de capitais aumentassem os custos do crédito comercial e provocassem a desova ou o atraso da reposição dos estoques de produtos primários: cf. nota de rodapé 34.

[52] "Como se apresentara esse problema na antiga economia exportadora-escravista? Quando existiu em forma pura, essa desconheceu por natureza qualquer forma de desequilíbrio externo. Sendo a procura monetária igual às exportações, é evidente que toda ela poderia transformar-se em importações sem que por essa razão surgisse qualquer desequilíbrio. É quando a procura monetária tende a crescer mais que as exportações, que começa a surgir a possibilidade de desequilíbrio. Esse desajustamento está intimamente ligado ao regime de trabalho assalariado, como é fácil perceber" (*FEB*, p. 157). Apenas a título de ilustração, cabe lembrar que na segunda metade do século XIX, as conjunturas caracterizadas por grandes influxos de capital — tomando como *proxy* da disponibilidade de capitais externos as novas colocações de títulos da dívida pública externa, para as quais os dados são menos duvidosos — foram o biênio final da década de 1850 e a primeira metade da década de 1860, a primeira metade da década de 1870 e, finalmente, a segunda metade da década de 1880. Estas conjunturas coincidiram aproximadamente com as fases cíclicas de crescimento das exportações de capitais britânicas, de maneira que o Brasil era senão parte de um *boom* internacional (cf. V. Bouças, 1955, e M. P. Abreu, 1985, sobre dados da participação brasileira no *boom,* e P.L. Cottrell, 1975, cap. 3, para a identificação dos ciclos de exportação de capitais britânicos). Por outro lado, as fases expansivas dos ciclos dos preços internacionais do café foram os de 1856-7 a 1863-4, 1868-9 a 1873-4, e de 1886-7 até 1894-5. Sendo assim, à exceção da década de 1890, as conjunturas de aumento dos preços do café coincidiram aproximadamente com as fases expansivas da entrada de capitais, e vice-versa para as fases de retração. Este resultado deve ser relativizado, porém, pois as fases expansivas dos preços internacionais do café não coincidiram sempre com fases de melhoria dos termos de intercâmbio: a média dos termos de intercâmbio foi melhor entre 1863-66 e entre 1874-84 do que no interregno 1867-73, mas foi este interregno que coincidiu com a segunda fase expansiva dos preços

No entanto, na grande crise cambial da década de 1890 — a conjuntura por excelência na qual se deveria esperar o comportamento perverso entre influxos de capital e termos de intercâmbio, segundo Furtado —, o que é marcante é o *lag* temporal entre a retração dos fluxos de capital e a retração das receitas com exportações de café, e não sua simultaneidade. De fato, as evidências não apoiam o argumento de Furtado: os preços internacionais do café não explicam as variações nos movimentos de capitais na década de 1890, na qual o mil-réis sofreu um movimento de depreciação cambial cumulativa. Enquanto os preços internacionais do café mantiveram-se em um patamar elevado pelo menos até 1894-5 (ver anexo), os influxos de capital sofreram uma significativa retração depois do *boom* dos últimos anos da década de 1880 e da crise do Barings Brothers em 1890, provocada por fracassos com investimentos na Argentina que contraíram os mercados internacionais de capitais, especialmente para a América Latina, por alguns anos. A partir de 1895-96, a queda dos preços do café reforçou os impactos negativos da contração financeira, porém em uma seqüência rigorosamente *inversa* à que Furtado sugerira — para ele, a crise transmitida pelos centros à periferia afetaria *inicialmente* os mercados de exportação e, em seqüência, não seria compensada mas reforçada pelo comportamento de retração dos influxos de capital. Surpreendentemente, Furtado não fez sequer algum comentário *ad hoc* para proteger seu argumento em face do *lag* temporal entre a retração dos influxos de capital e a retração das receitas com exportações.

Mas se a simultaneidade cíclica presumida por Furtado entre o comportamento perverso dos fluxos de comércio e financiamento não se verificou na década de 1890, isto não parece ser suficiente para corroborar tentativas de *inverter* o argumento de Furtado — propondo, ao invés da correlação *perversa* entre retração de fluxos de capital e comércio, a existência de uma correlação *benigna* entre seus movimentos (como propôs G. Franco, 1988, 1990 e 1991). Resenhando argumentos a respeito da correlação entre exportações de capitais e termos de intercâmbio para a Grã-Bretanha, Gustavo Franco (1991) argumentou que:

> "No caso de uma correlação positiva, tem-se que as exportações de capital teriam certo caráter compensatório (para os países periféricos importadores de capitais), ou seja, se expandiriam em resposta a dificuldades na conta corrente provocadas por movimentos adversos nos termos de intercâmbio, financiando esses desequilíbrios...Isto vem a ser, do ponto de vista dos países periféricos, uma relação *negativa* entre termos de troca e entradas de capital, o que *desautoriza* a visão furtadiana ao menos ao nível do balanço de pagamentos da Grã-Bretanha...Em resumo, parece não haver uma articulação perversa consistente entre termos de troca e movimentos de capital. É preciso notar que este resultado nada tem de surpreendente, pois afinal boa parte das entradas de capital nesses anos era composta de empréstimos públicos federais de natureza *compensatória*, isto é, obtidos em função de dificuldades cambiais correntes ou antecipadas. Por definição, este tipo de entrada articulava-se de forma *benigna* com o estado das contas comerciais, pois tinha como propósito mais ou menos explícito financiar períodos difíceis. Mesmo que as entradas *autônomas* se articulassem perversamente com os

---

do café. Para as séries históricas de termos de intercâmbio, ver R. Gonçalves & A. Barros (1982) e IBGE (1987), pp. 551-553.

termos de troca, não seria possível construir um argumento *a priori* em favor da articulação perversa" (pp. 30-31 e 69-71, itálicos do original).

Surpreendentemente, este argumento desrespeita as evidências estatísticas para a década de 1890. Quanto ao comportamento dos fluxos autônomos de investimento direto na década de 1890, eles retraíram-se significativamente entre 1891 e 1895, para recuperar-se em 1896 precisamente quando os termos de troca assumiram inequivocamente tendência declinante, isto é, os fluxos autônomos de capital de risco não se articularam perversamente com os termos de troca. O contrário é verdade para os fluxos compensatórios: quando a tendência declinante dos termos de intercâmbio consolidou-se a partir de 1896, os fluxos compensatórios novos se comportaram perversamente até a negociação do *funding* de 1898.[53]

---

[53] De fato, os influxos registrados para 1896-7, nas próprias estimativas de Franco (1991, p.40), foram parcialmente resultado das entradas defasadas do empréstimo compensatório de 1895, e ainda assim eram insuficientes para compensar sequer os serviços financeiros anuais do estoque de dívida (conferir, adiante, tabela 9). Surpreende que estas evidências estatísticas sejam desrespeitadas por ele, porque G. Franco (1991), cap. 3, fez um louvável esforço para consolidar novas estimativas para o balanço de pagamentos entre 1870 e 1900 — de maneira que não se pode criticá-lo por desconhecê-las. Com base nas estimativas, Franco (1991), item 4.5, foi capaz de criticar a proposta de A. Fishlow (1987) de diferenciação dos casos argentino e brasileiro durante a crise do Barings: segundo Fishlow, a crise cambial argentina teria sido certamente provocada por fatores externos (retração de influxos de capital), mas a crise brasileira teria resultado do movimento de expansão da moeda e do crédito durante o Encilhamento — o que aliás é, em parte, a hipótese de Furtado. No exercício econométrico de Franco (1986), esta diferenciação não seria tão clara: o *timing* da crise cambial brasileira e da retração do fluxos de capitais externos também se mostrou fortemente correlacionado com a conjuntura de crise financeira global — "em fins de 1890, o governo já detinha o controle da situação (de encilhamento), a especulação arrefecera... novembro, contudo, chegava a notícia de que uma crise financeira em Londres havia sido ocasionada pelo colapso da casa Baring Brothers... causada pelo seu envolvimento excessivo em empréstimos para a Argentina... o episódio teve um efeito devastador sobre as cotações dos títulos sul-americanos em Londres e, em conseqüência, as exportações de capital britânico para a região e total caíram..." (pp. 70-71). A verdade é que a controvérsia não pode ser resolvida em termos estritamente econométricos. Em parte, a divergência deriva das séries estatísticas utilizadas: enquanto Franco (1986) utilizou as cotações dos títulos brasileiros em Londres, Fishlow utilizou dados de influxos de capital da série incompleta do próprio Franco (1983). Por outro lado, há sempre a dificuldade em distinguir correlação estatística e sentido de causalidade (simples ou múltipla). A meu ver, fatores conjunturais internos podem ter reforçado a fuga de capitais (à medida que inexistia controle institucional do risco das aplicações), mas a crise global caracterizou-se por uma busca *generalizada* de aplicações mais líquidas e seguras que aquelas que poderiam ser oferecidas por países periféricos ao sistema. Para uma análise recente da crise do Barings, ver G.M. Martí (1990). Ironicamente, em um artigo anterior, foi Fishlow (1972) quem procurou defender a hipótese — originalmente de S. Stein (1957) — de que o *boom* de ativos financeiros que caracterizou o Encilhamento não apenas estimulou a retenção de aplicações acionárias denominadas *em moeda nacional* (pelo menos na fase altista do ciclo de preços), como também teve fortes efeitos "reais" no financiamento da formação de capital fixo industrial — ao contrário das freqüentes acusações monetaristas à reforma monetária de Rui Barbosa. Para outras análises do período, ver E.M. Lobo (1976), L.A. Tannuri (1977), M.B. Levy (1980) e G. Franco (1983).

Tabela 7 Evolução dos termos de intercâmbio e investimentos diretos, Brasil 1891-1899

Anos	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899
Rel. de troca	82	83	100	91	88	76	61	58	54
I DE	1132	-166	-306	-84	221	2406	2388	3867	7832

Nota: Para a relação de troca o ano base é 1893=100. Os valores para o IDE estão cotados em UK£milhares e são ajustados para desconto médio de 15% seguindo a proposta de Franco (1991), p. 52, pois os dados brutos de Castro (1979) representam autorizações para investimento (e não gastos efetivos); os anos com desinvestimento são tratados sem desconto. Todos os dados de IDE devem ser tratados com cautela, pois não se conhece a magnitude da sobre-estimação dos lançamentos efetivos.

Fonte: IBGE (1987), pp. 551-552, Castro (1979), p. 83, e Franco (1991), p.54.

O problema teórico do argumento de correlação *benigna* é que, diante da iminência da insolvência externa, não se pode supor que os financiamentos compensatórios respondessem automaticamente à piora dos termos de intercâmbio. Reduzindo o argumento ao absurdo, ele valeria se o governo federal brasileiro dispusesse de algo como a facilidade de um *overdraft* junto à casa Rothschild, que o permitisse sacar a descoberto novos recursos líquidos sempre que a necessidade surgisse. Na realidade, o acesso do país importador de capitais à liquidez internacional não era automático e imediato. Se fosse, não haveria, a rigor, assimetrias monetárias e financeiras relevantes entre os países exportadores e importadores de capital, no que tange à capacidade de induzir fluxos internacionais de capitais e gerenciar a distribuição da liquidez internacional. Quanto a esta capacidade de gerenciamento da liquidez internacional, a existência de assimetrias internacionais é inquestionável: enquanto manipulações *autônomas* de taxas de desconto podiam induzir influxos de capital a curto prazo nos países exportadores de capital, o acesso de países periféricos a aportes "emergenciais" de liquidez, em situações de crise, era freqüentemente *condicionado* pela imposição das opiniões dos credores a respeito das formas de condução da política econômica adequadas à solvência externa. De fato, era necessário passar por todo um demorado ritual de negociação de condicionalidades para a emissão de novos títulos federais associados a programas de consolidação — *funding* — da dívida externa pública, antes que influxos compensatórios pudessem vir a contrabalançar a piora dos termos de intercâmbio e, na hipótese de Franco, a retração das entradas voluntárias e autônomas de capital.

Sendo assim, tomar os recursos originados de renegociações da dívida como um canal *benigno* de atenuação das assimetrias internacionais é distender a credulidade para além do razoável. Ao contrário, as ocasiões de consolidação e reescalonamento da dívida eram determinadas pela iminência da insolvência externa a que o país devedor era levado em função das vulnerabilidades envolvidas em sua inserção financeira e comercial internacional, geralmente em condições de flagrante enfraquecimento de sua posição negociadora diante dos credores. Com efeito, a imposição de condicionalidades para o *funding* da dívida externa e a renegociação limitada das

condições impostas manifestam a vulnerabilidade externa do país devedor no momento em que as assimetrias internacionais apresentavam-se de uma das formas mais explícitas possível — na forma de interferências externas na condução soberana das políticas econômicas de Estado. No quadro das relações internacionais do período, talvez haja poucas manifestações de assimetria mais explícitas.[54]

A verdade é que mesmo com um *lag* temporal, a retração dos termos de intercâmbio e das receitas de exportação efetivamente reforçou os impactos negativos da contração financeira no biênio 1896-97. A situação de iminente insolvência financeira externa acentuou a depreciação cambial e forçou o país à renegociação dos termos de pagamento do estoque de dívida pública externa em 1898, em uma posição de grande inferioridade diante dos credores internacionais. Assim, embora a simultaneidade cíclica proposta por Furtado entre deterioração dos termos de intercâmbio, retrações das receitas de exportações e influxos de capital não tenha se verificado na década de 1890 exatamente da forma como ele propunha, o argumento básico de Furtado não é de todo incorreto. Ou seja: as assimetrias internacionais no padrão ouro eram marcantes o suficiente para incapacitar uma economia periférica como a brasileira a preservar-se de desequilíbrios externos abruptos, que lhe eram transmitidos em função da instabilidade cíclica dos *fluxos* de capitais e comércio de que dependia.

O problema da concepção de Furtado não é enfatizar as características assimétricas das relações entre países centrais e periféricos no padrão ouro. O problema está mais em não qualificar suficientemente seu argumento genérico (a transmissão da crise de economias cêntricas presumidamente voltadas "para dentro" em direção às economias periféricas voltadas "para fora") com uma análise mais aprofundada de características particulares da inserção brasileira nesta ordem internacional. No que tange à crise cambial da década de 1890, por exemplo, Furtado desconsiderou que não se pode identificar o lugar de destinação das exportações brasileiras, particularmente as de café, e o lugar de origem dos fluxos de capital para o Brasil.

Até 1914, o predomínio das exportações de capitais britânicas nos influxos de capital no Brasil era inquestionável e, como veremos, elas sofreram uma grande descontinuidade depois do *boom* da

---

[54] A relação entre finanças internacionais e diplomacia, antes de 1914, é investigada pelo ótimo livro de H.Feis (1930). No caso do *funding* de 1898, uma das condicionalidades impostas foi a hipoteca das receitas da alfândega do Rio de Janeiro, a ser estendida a outras alfândegas caso a solvência externa não fosse recuperada. A semelhança deste esquema de tributação indireta com esquemas fiscais característicos de relações império-colônia típicas do período não deve ser subestimada. E embora o negociador brasileiro do *funding loan* de 1898, o presidente eleito Campos Salles, conseguisse negociar relaxamento dos termos originalmente propostos pelos banqueiros ingleses, o acordo final foi assinado em condições fortemente coercitivas: documentos analisados por C.L. Pallazzo de Almeida (1986) e C. Bueno (1995) atestam que as lideranças políticas brasileiras — Prudente de Morais e Campos Salles à frente — temiam que uma moratória unilateral poderia levar a uma intervenção armada. Ou seja, a cooperação negociada era temperada pela ameaça de coerção militar unilateral.

segunda metade da década de 1880.[55] A preferência dos ingleses pelo chá, porém, fazia com que a importância do mercado britânico para as exportações de café não acompanhasse a importância do mercado de capitais londrino como fonte das importações brasileiras de capital, particularmente de carteira. Desta maneira, não se deve inferir sem qualificações o sentido da correlação entre fluxos de comércio e capital no Brasil da presumida correlação predominante na Grã-Bretanha, como sugeriu Franco em sua crítica a Furtado. Ainda que uma crise financeira provocasse um *credit crunch* no mercado londrino e afetasse a demanda britânica de *commodities*, as exportações brasileiras, particularmente café, poderiam ser sustentadas caso outros mercados mantivessem a expansão por mais tempo. Com efeito, isto explica o *lag* entre a retração dos influxos de capitais e a retração das receitas de exportação na década de 1890. Cite-se um reconhecido especialista: "(em 1887) os preços em moeda nacional subiram mais (quase 60%) do que os preços internacionais (cerca de 30%). Os cafés plantados neste ano (e, evidentemente, os plantados em 1886, onde o aumento de preço foi de apenas 11%) tornaram-se adultos em 1891... Quando os aumentos de produção chegaram ao mercado (1890), já não encontraram o mesmo ambiente de euforia da procura, pois a economia européia sofria novo movimento depressivo. Como, entretanto, a economia norte-americana, protegida pelas barreiras da tarifa MacKinley, manteve-se ainda em prosperidade até 1893, os preços sustentaram-se em nível relativamente elevado, apesar do aumento maciço de oferta em 1891/2" (A. Delfim Netto, 1959, p.19). Se o mercado britânico fosse o principal mercado de destinação das exportações brasileiras (particularmente as de café), a simultaneidade da contração das exportações de bens e das importações de capital — postulada por Furtado para explicar a vulnerabilidade externa da economia brasileira — teria se verificado na crise da década de 1890. Ao contrário, o impacto de choques externos nos mercados de bens e capital não se verificou com a simultaneidade que Furtado deduzira das estilizações cepalinas em que às vezes se apoiava.[56]

Porém, como veremos adiante, uma maior simultaneidade na retração das receitas comerciais e financeiras marcaria a temporalidade das crises cambiais posteriores à década de 1890. A breve alusão a duas particularidades destas crises em relação a crise dos anos 90 ajuda a explicar esta simultaneidade: (i) a crescente globalidade das crises econômicas e (ii) a fragilidade financeira dos

---

[55] Cf. J.F. Rippy (1959), I. Stone (1977) e M. P. Abreu (1988). Para a crescente ascendência norte-americana posterior à Grande Guerra, cf. P. Singer (1977), V. Valla (1978) e B. Stallings (1987).

[56] Para uma discussão das defasagens na transmissão da crise internacional entre 1888 e 1893, ver C. Kindleberger (1984). Não surpreende que, buscando testar a correlação econométrica entre as variações dos influxos de capital e as variações dos termos de intercâmbio para todo o período 1870-1900, G. Franco (1988 e 1991) e Fritsch & Franco (1992) não encontraram um padrão de correlação estatisticamente significativo (ao contrário da hipótese de correlação perversa simultânea sugerida por Celso Furtado), pois as correlações se mostraram muito variáveis no período como um todo.

esquemas de valorização do café, em meio às tendências à superprodução característica do mercado cafeeiro.

De fato, uma característica marcante das crises internacionais iniciadas em 1913-14, 1920-21 e 1929-30 foi sua simultaneidade global — ao contrário da crise da década de 1890, quando o sobre-fôlego da expansão norte-americana sustentou a demanda e o preço internacional do café a despeito da grande retração dos influxos de capital observada na virada da década. Nas três outras crises internacionais citadas, as reversões nos continentes europeu e norte-americano ocorreram quase simultaneamente. Se na conjuntura imediatamente anterior à Grande Guerra esta simultaneidade pode ser explicada pela posição devedora da economia norte-americana, nas crises da década de 20 pode ser explicada por sua estratégica posição credora.

Antes da guerra, a reversão do último ciclo de exportações de capital do padrão ouro-libra clássico foi especialmente aguda, pois as crescentes rivalidades diplomáticas e as expectativas de iminência das hostilidades militares levou, desde meados de 1912 (antes, para a Alemanha), a fortes elevações competitivas de taxas de juros, a repatriações de capital e à liquidação de reservas em moeda externa, em vista de dúvidas quanto à sua conversibilidade futura. No final de junho de 1914, a contração abrupta das exportações de capitais britânicas sobrepôs-se a um já amplo movimento prévio de perda de reservas de ouro nos EUA e acentuou a crise financeira norte-americana. Quando a atividade industrial e financeira norte-americana se recuperou sob o impacto do crescimento das exportações para a Europa no início de 1915, chegou tarde para impedir a queda de preço das *commodities* em 1913-14. Em 1920-21, inversamente (como no final da década de 20), os EUA não mais absorveriam, mas transmitiriam tensões internacionais: no início e no final da década, uma intensa escassez internacional de dólares seria experimentada sob o impacto abrupto de repatriações de capitais que induziram elevações competitivas de taxas de juros, internacionalmente, e que de início afetaram particularmente os mercados mundiais de *commodities,* depois do *boom* do imediato pós-guerra. A simultaneidade e abrangência dessas crises internacionais, afetando tanto mercados de destino das exportações de *commodities* quanto mercados de origem das importações de capitais, impactou severamente uma economia tão dependente do contexto internacional quanto a brasileira.[57]

Esta dependência de um contexto internacional crescentemente integrado era acentuada pela tendência interna à sobre-acumulação na incorporação de terras para a lavoura cafeeira. Analisando

---

[57] Para análises da transmissão internacional da crise financeira em 1913-14, ver W. A. Brown (1940), cap. 1, M. de Cecco (1974), cap. 7, L. Yeager (1976), cap. 16, e B. Eichengreen (1992), cap. 3; quanto às crises da década de 20, conferir a bibliografia citada no item III deste capítulo e, especialmente para o advento das conjunturas de escassez de dólares, W. A. Brown (1940), cap. 20-1, 24, 27-28, C. Kindleberger (*1973[1986]*), cap. 2-3, 5-6, *L.* Yeager (1976), caps. 16-17, D. Aldcroft (1978), caps. 3, 10-11, e B. Eichengreen (1992), caps. 4, 7 e 8.

a crise da economia cafeeira (cap. 30 de *FEB*), Furtado identificou como o motivo básico da crise do modelo econômico *para fora* a existência de um "desequilíbrio estrutural entre oferta e procura...(inerente às) características próprias de uma atividade econômica de natureza tipicamente colonial, como era a produção de café" (p. 182). Segundo ele, este desequilíbrio estrutural estaria em que a demanda internacional de café era relativamente inelástica em relação ao aumento da renda nos países importadores e à redução de preço no varejo, enquanto o investimento em ampliação da capacidade de oferta era muito elástico a preços favoráveis. Sabe-se também que o prazo de maturação da planta criava uma defasagem de cerca de cinco anos entre a sinalização corrente dos preços de mercado para o investimento e a efetiva entrada em operação da nova capacidade de produção. Desta maneira, a maturação e/ou o auge de produtividade de novas lavouras freqüentemente ocorria depois da reversão do contexto internacional favorável que havia estimulado os investimentos, forçando ainda mais os preços do produto com a expansão descontrolada da oferta.[58]

A tendência ao desequilíbrio estrutural era reforçada sempre que os preços internos do produto fossem mantidos elevados em conjunturas de depreciação cambial (como na década de 1890), ou graças à operação de programas de sustentação dos preços internacionais através do financiamento da retenção de estoques excedentes, ou seja, dos esquemas de "valorização" do produto depois de 1906. Ao preservar preços remuneradores graças à retenção de excedentes, os programas de valorização do café acabavam postergando a crise, ou melhor, reforçando o desequilíbrio estrutural a longo prazo ao estimular a contínua expansão da capacidade de produção.[59]

À medida que eram financiados com capitais externos, os programas de valorização do café também tendiam a reforçar a correlação perversa entre retração de influxos financeiros e receitas comerciais. Ao discutir o financiamento dos programas de valorização do café a partir de 1906, Furtado apresentou de forma assistemática, *en passant,* esta hipótese (*FEB*, cap.30). Buscando sistematizar seu argumento, acontecia que enquanto permanecesse a conjuntura de lento

---

[58] A existência desta defasagem é um aspecto central da explicação dos ciclos de preço do café por A. Delfim Netto (1959), para quem o surgimento do "problema do café no Brasil", em meados da década de 1890, ocorrera porque a grande depreciação cambial naquela década criara uma defasagem entre os preços internos e internacionais do produto e induzira ao alongamento do ciclo de investimento em novas plantas: cf. pp.15-28.

[59] "O equilíbrio entre oferta e procura dos produtos coloniais obtinha-se, do lado desta última, quando se atingia a saturação do mercado...Em tais condições, era inevitável que os produtos coloniais apresentassem uma tendência, a longo prazo, à baixa de seus preços. Manter elevado o preço do café de forma persistente era criar condições para que o desequilíbrio entre oferta e procura se aprofundasse cada vez mais...Desta forma, por mais bem concebida que tivesse sido a política de defesa dos preços do café, a longo prazo ela surtiria certos efeitos negativos"(*FEB,* pp. 182-3).

crescimento da demanda internacional de café e a expansão do financiamento externo, a execução dos programas de valorização conciliaria a sustentação dos preços e a expansão da oferta, às custas da acumulação de crescentes estoques reguladores de café (e, complementemos, de crescentes estoques de dívida externa). Se, posteriormente, uma conjuntura de crise internacional fosse transmitida para o país na forma de uma redução da demanda internacional de café, com maior probabilidade poderia verificar-se uma retração das exportações de capital para o país — à medida que surgissem dúvidas quanto à solvência externa do programa de valorização do café, em particular, e do país, em geral. [60]

Assim, através do programa de valorização do café, as retrações das receitas de exportação e dos influxos de capital se reforçariam mútua e simultaneamente. De fato, buscando testar a correlação econométrica entre as variações dos influxos de capital e as variações dos termos de intercâmbio para todo o período 1900-1930, Fritsch & Franco (1992) encontraram um padrão de correlação positivo, estatisticamente significativo, que reforça a hipótese de correlação perversa sugerida por Celso Furtado, particularmente nos períodos bem identificados de *boom* e crise das experiências brasileiras com o padrão ouro e com esquemas institucionalizados de valorização do café: "Deve notar-se que movimentos fortemente paralelos e crescentes dos termos de intercâmbio e dos movimentos de capital podem ser observados em alguns anos antes de 1914 e no final dos anos 20, e novamente paralelos, ainda que na direção inversa, depois de 1914 e 1929" (p.20). A razão que

---

[60] Descrevendo o início do programa: "Ao comprovar-se a primeira crise de superprodução, nos anos iniciais deste século, os empresários brasileiros logo perceberam que se encontravam em situação privilegiada, entre os produtores de artigos primários, para defender-se contra a baixa de preços. Tudo de que precisavam eram recursos financeiros para reter parte da produção fora do mercado, isto é, para contrair artificialmente a oferta...Com o fim de reestabelecer o equilíbrio entre oferta e procura de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes; o financiamento dessas compras se faria com empréstimos estrangeiros" (*FEB,* pp. 178-9). Descrevendo a crise de 1929: "É fácil compreender a enorme força perturbadora potencial que representava para a economia esse tipo de operação. O financiamento desses estoques havia sido obtido em grande parte de bancos estrangeiros. Pretendia-se, dessa forma, evitar o desequilíbrio externo. Vejamos o que em realidade se passava...A coincidência da afluência de capitais privados e da chegada dos empréstimos destinados a financiar o café deu lugar a uma situação cambial extremamente favorável, e induziu o governo brasileiro a embarcar numa política de conversibilidade. Deflagrada a crise no último trimestre de 1929, não foram necessários mais que alguns meses para que todas as reservas metálicas acumuladas à custa de empréstimos externos fossem tragadas pelos capitais em fuga do país. Dessa forma, a aventura da conversibilidade do final dos anos 20 — a qual em última instância era um subproduto da política de defesa do café — serviu apenas para facilitar a fuga de capitais... A produção, que se encontrava a altos níveis, teria de seguir crescendo, pois os produtores haviam continuado a expandir as plantações até aquele momento. Com efeito, a produção máxima seria alcançada em 1933, ou seja, no ponto mais baixo da depressão, como reflexo das grandes plantações de 1927-28. Por outro lado, era totalmente impossível obter crédito no exterior para financiar a retenção de novos estoques, pois o mercado internacional de capitais se encontrava em profunda depressão e o crédito do governo desaparecera com a evaporação das reservas" (*FEB,* pp. 184-6).

identificam para a correlação perversa é a mesma razão de ordem financeiro-institucional identificada por Furtado.[61]

Cabe entretanto enfatizar que a simultaneidade das retrações de receitas de exportação e movimentos de capitais nas crises externas brasileiras das três conjunturas citadas não foi um mero sub-produto da existência de um programa de valorização do café. Em 1917 e 1921, por exemplo, a criação de esquemas episódicos de valorização do café foi uma *reação* à simultaneidade e abrangência da crise internacional, e não um canal a mais de propagação de seus efeitos. O papel emergencial do Banco do Brasil no financiamento da retenção de estoques, nestas circunstâncias críticas, sugere que a questão interna envolvida não era, a curto prazo, a simples existência de esquemas de valorização do café, mas a carência de uma política financeira coerente. De fato, em função da dependência da economia diante dos fluxos de exportação de café, os esquemas de valorização constituíam uma política de estabilização macroeconômica virtualmente eficiente a curto prazo. A maior prazo, é claro, o próprio sucesso das iniciativas de estabilização dos preços induzia a sobre-acumulação em novas plantações para além das possibilidades de mercado. Mas o que inegavelmente debilitava os esquemas de valorização era, em parte, o fato de não serem complementados por *políticas* de reorientação e financiamento da diversificação de investimento para além da cultura cafeeira, e em parte o fato de serem esquemas cronicamente dependentes de financiamento externo. Em outras palavras, estes programas reduziam temporariamente a vulnerabilidade comercial da economia brasileira às custas de acentuar sua fragilidade financeira externa porque não eram financiados (senão inicialmente) com recursos locais — diante dos quais se poderia em tese preservar maior controle, a depender da institucionalidade criada —, nem eram articulados a políticas de reorientação/diversificação de investimentos (agrícola e industrial). Mal amparados por um sistema financeiro privado doméstico com grande presença de bancos estrangeiros e pouco desenvolvido para além do adiantamento de créditos comerciais (exterior e interior), do financiamento da especulação imobiliária urbana e de transações cambiais, os esquemas

---

[61] Fritsch & Franco (1992), pp.21-22: "um regime de correlação positiva parece ter progressivamente se estabelecido no século XX, e uma interessante explicação para isto pode ser encontrada em sua conexão com os esquemas de 'valorização' do café...O aspecto interessante destas operações (de estocagem e valorização do café), que tiveram lugar até os últimos momentos antes da Grande Depressão, era que vinculavam o preço do café, e assim os termos de intercâmbio brasileiros, com a disponibilidade de financiamento externo, reforçando então uma correlação positiva entre movimentos de capital e termos de intercâmbio nos anos em que as operações de valorização foram executadas." Este resultado havia sido sugerido por G. Franco um pouco antes: "A partir de 1906, com o advento de operações de 'valorização' do café, vale dizer, aquela pelas quais empréstimos externos eram contraídos para a aquisição de estoques e sustentação dos preços, estabelece-se uma conexão bastante óbvia entre a conta capital e os termos de troca. Como estes passavam a depender, em última instância, da disponibilidade de empréstimos para a compra do excesso de oferta, a articulação entre a conta capital e as contas comerciais tornava-se instabilizadora, isto é, 'perversa'.": Franco (1991), pp.71-72.

de valorização tornavam-se vulneráveis à excessiva geração de excedentes de café e à contração abrupta do financiamento externo.[62]

Nestas circunstâncias, ao contrário do que sugeriram os tratadistas monetários ortodoxos, o apego doutrinário a regras canônicas de criação monetária tendia a reforçar (ao invés de evitar) os determinantes das crises externas. A conjuntura do final dos anos vinte é exemplar: a partir de meados de 1928, a atratividade do mercado acionário norte-americano contraiu as exportações de capital para a periferia, posteriormente agravada por elevações competitivas de taxas de juros internacionais, particularmente depois que o Federal Reserve passou a buscar conter a euforia especulativa em Wall Street (ver tabelas 3 e 4). A deterioração rápida do mercado financeiro londrino em meados de 1929 bloqueou novos empréstimos externos precisamente no momento em que o Instituto do Café em São Paulo precisava financiar a retenção de uma nova safra recorde em 1929, apenas dois anos depois que outra safra havia elevado os excedentes estocados ao patamar de aproximadamente um ano (bom) de produção. Enquanto a perda de reservas externas da Caixa de Estabilização contraía as notas conversíveis do sistema e induzia os bancos a buscar defender suas reservas líquidas evitando empréstimos e buscando saldos especulativos em ouro, libras e dólares, o governo federal (Washington Luís) negou-se a orientar o Banco do Brasil para o atendimento das reivindicações desesperadas do Instituto do Café por financiamentos compensatórios, à medida que privilegiava a defesa das "regras do jogo" do padrão ouro e buscava aumentar os encaixes ociosos do Banco do Brasil, para transformá-lo em banco central. Como fazendeiros e o Instituto do Café eram incapazes de reter e aumentar estoques sem financiamento, o abandono da defesa em 11/10/1929 iniciou o colapso abrupto e devastador dos preços do café, prejudicando ainda mais a defesa do padrão ouro, como acontecera em 1913-14.[63]

---

[62] A literatura sobre o sistema financeiro doméstico no período anterior à Grande Depressão é geralmente crítica de suas debilidades, particularmente no que tange ao financiamento dos riscos de investimentos produtivos, industriais ou agrícolas. Os bancos estrangeiros, em particular, que perderam participação de mercado no entre-guerras, canalizavam seus ativos particularmente para o financiamento do comércio exterior e para transações cambiais. Apesar de ter menor participação nestes mercados que naqueles voltados para transações comerciais e imobiliárias domésticas, os bancos nacionais tampouco eram afeitos aos riscos do financiamento de investimentos de maiores prazos de maturação, preferindo operações auto-liquidáveis ou manobras especulativas com preços de ativos comerciais e imobiliários. O sistema bancário como um todo contava com pequeno refluxo dos depósitos sacados, em função da diminuta utilização de cheques; este fator, aliado à freqüência das conjunturas inflacionárias associadas às depreciações cambiais (inexistindo correção monetária dos contratos denominados em mil-réis), à inexistência de um banco central (a Caixa de Redesconto do Banco do Brasil nos anos 20 ficara muito aquém disto) e à existência de lucrativas aplicações a curto prazo, ajuda a explicar o pequeno multiplicador de depósitos e a propalada inelasticidade do crédito bancário no período. Sobre os motivos da perda de mercado dos bancos estrangeiros já na década de 20, ver especialmente os textos de Topik, Saes e Triner. Para as questões gerais de funcionamento do sistema financeiro no período, cf. D. Joslin (1963), R. Graham (1968), M. C. Franco (1969), M. B. Levy (1972, 1980 e 1991), P. Neuhaus (1975), R. Granziera (1976), F. N. Costa (1978), S. Topik (1979 e 1981), A. C. Sochaczewski (1980), F. Saes (1986 e 1997), R. Goldsmith (1986), C. Marichal (1989 e 1996), E. Ridings (1994) e G. Triner (1996 e 1997).

Assim, o anteparo institucional criado para controlar a instabilidade dos preços do principal produto de exportação do país reforçava o "canal" financeiro de transmissão das instabilidades internacionais, sempre que não se contasse com recursos financeiros externos e internos suficientes. Outra questão (contra-factual antes da década de 30) é saber se o sistema financeiro doméstico seria capaz de financiar estoques crescentes de café na ausência de novos financiamentos externos, caso o governo federal deliberasse abandonar o padrão ouro *antes* da liquidação especulativa das reservas e passasse a executar políticas cambiais e financeiras menos comprometidas a regras de conversibilidade monetária que contraíam a expansão do crédito interno — ao sinal de vulnerabilidades externas que ameaçassem depreciar o valor de ativos financeiros denominados em moeda nacional. Como veremos, um motivo fundamental da preferência do governo federal por financiamento externo dos programas de café, a despeito de já haver experimentado com êxito uma alternativa doméstica em 1917 e 1921, era, nos anos vinte, o impacto esperado do influxo de capitais sobre a taxa de câmbio e, por esta via, da capacidade de pagamento da dívida pública externa. Nestas condições, à medida que *efetivamente* dependiam de fluxos de financiamento externo marcantemente instáveis antes de 1930, os programas de valorização do café reforçavam a correlação perversa entre termos de intercâmbio e influxos de capital e mostravam-se incapazes de defender a economia brasileira das vulnerabilidades externas a que era sujeita.

Cabe lembrar que uma reivindicação freqüente dos cafeicultores que se identificavam como membros da "lavoura", ou seja, médios e grandes proprietários que se diferenciavam do grande capital cafeeiro por não dispôr de um patrimônio diversificado em atividades urbanas (ações de bancos, companhias de exportação e importação, ferrovias, empresas de serviços de infra-estrutura urbana) era a carência de créditos que os capacitassem a resistir às pressões das companhias exportadoras, particularmente depois da crise dos comissários de café e o surgimento dos Armazéns Gerais. A ação especulativa destas companhias era característica de um oligopsônio mercantil: pressionavam o preço do café no momento de comprar a colheita dos lavradores durante a safra, e retinham estoques que eram vendidos ao longo do ano em melhores condições. Apenas os cafeicultores de maior poder financeiro (freqüentemente aqueles que dispunham de um patrimônio diversificado em atividades urbanas, inclusive em casas de exportação) podiam arcar com os custos de estocagem da safra para aproveitar os melhores preços da entre-safra. A seguinte reclamação,

---

[63] Em 1913, já surgidas dificuldades para a obtenção de créditos externos, o golpe de misericórdia para o programa de defesa do café fôra dado por uma ação anti-truste movida nos EUA, que forçou a desova dos estoques retidos em Nova Iorque pelas casas importadoras, provocando a baixa dos preços e dificultando ainda mais a defesa da conversibilidade do mil-réis: para relatos da crise dos esquemas de defesa nas duas conjunturas, cf. Delfim Netto (1959), C. Pélaez (1971b), B. Fausto (1977), E. Kugelmas (1986), W. Fritsch (1988).

contida em artigo do *Diário Popular* de 12/05/1900, é exemplar da posição da lavoura, subordinada (como veremos) diante de pressões econômicas e coalizões de poder político além de suas forças:

"...começando pelo primeiro (falta de capitais), perguntamos, como é que alguns lavradores poderão deixar de vender seu café a entregar, recebendo parte adiantado, embora tenha boa opinião sobre o futuro do gênero, se ele está sem saldo ou crédito numa casa comissária, sem um banco ou capitalista que lhe forneça o necessário ao fim do mês para pagar os seus colonos, sem uma casa comercial que lhe mande os gêneros de primeira necessidade para o sustento do pessoal? Sem um desses recursos e sem dinheiro em caixa, não tem outro meio a lançar mão; lá vai a safra a preço barato" (*apud* F. Saes, 1983, p. 172). [64]

Para concluir o item, deve-se voltar a enfatizar a correção da mensagem básica de Furtado, que em muito supera as interpretações dos tratadistas financeiros ortodoxos da Primeira República: as assimetrias internacionais no padrão ouro eram marcantes o suficiente para incapacitar uma economia periférica como a brasileira a preservar-se de desequilíbrios externos, abruptamente transmitidos nas conjunturas em que se manifestava a instabilidade cíclica dos fluxos internacionais de capitais e comércio. Ao contrário do argumento ortodoxo, as crises cambiais não resultavam da falta de vontade dos governantes em respeitar os cânones do padrão ouro, ou seja, a transmissão de instabilidades externas não dependia do grau de "arbítrio monetário" interno. Pelo contrário, a criação de instituições (Caixa de Conversão ou Estabilização) que eliminavam este arbítrio ao vincular as

[64] Cabe lembrar também que a diferenciação entre os membros da "lavoura" e do "grande capital cafeeiro" urbano não se reduzia ao poder financeiro nem se manifestava apenas em diferentes opiniões políticas, mas assumia nítidos traços simbólicos e culturais. Em *Sobrados e Mocambos* (1936), Gilberto Freyre apreendeu a questão como ninguém: "No século XVIII e através do XIX, a força do intermediário, vinda do século XVII, só fez acentuar-se. Sua figura acabou enobrecida na do correspondente, na do comissário de açúcar ou de café, na do banqueiro. Aristocrata da cidade, de corrente de ouro em volta do pescoço, de cartola inglesa, morando em sobrado de azulejo, andando de vitória de luxo, comendo passa, figo, ameixa, bebendo vinho-do-porto, as filhas uns encanto quando vestidas pelos figurinos por alguma *Madame* Theard para assistirem à estreia de cantoras italianas no teatro lírico. Tudo à custa, muitas vezes, do maria-borralheira que ficava no mato, junto à fornalha do engenho, moendo cana, fabricando açúcar, destilando aguardente; ou então plantando seu café ou cavando sua mina. Divertindo-se com os bumba-meu-boi e as palhaçadas dos negros da bagaceira ou do eito ou do terreiro. Muitas vezes não comendo senão carne-seca e bebendo vinho de jenipapo ou alegrando-se com cachaça. E nem sempre capaz de mandar para Coimbra, para Paris, para São Paulo, para Olinda, o filhe que ia ficando em casa e dando para viver com os muleques, depois com os cabras, atrás de muleca...". Os conflitos políticos, por sua vez, se acentuaram no final do século XIX. De fato, durante a fase depressiva dos preços internacionais do café em meados da década (cujos efeitos seriam reforçados pela valorização do mil-réis na virada do século), várias propostas de constituição de um organismo de centralização dos estoques de café foram defendidas por membros da lavoura visando estabilizar preços para o produtor e combater a influência do oligopsônio financeiro e mercantil intermediário entre a lavoura e o mercado mundial. Seu grande ponto de controvérsia era o modo de centralização e controle dos recursos que financiariam a acumulação de estoques. Neste particular, se a proposta do Convênio de Taubaté de 1906 fosse levada ao pé da letra, seria muito prejudicial ao interesse do grande oligopsônio comercial nacional e estrangeiro ao exclui-lo do esquema de financiamento (não sendo de estranhar as vozes contrárias ao projeto), mas o esquema de valorização efetivamente implementado foi similar ao projeto apresentado por A. Siciliano em 1903 — que, na prática, institucionalizava o controle sobre a formação de estoques pelas grandes casas exportadoras: cf. T. Holloway (1978) e R. Perissinotto (1994) e (1997). A situação foi diferente no esquema de defesa permanente transferido para São Paulo em 1924, pois o controle direto da Secretaria da Fazenda foi maior que nos esquemas anteriores, embora dependesse crucialmente de financiamento externo: para uma rigorosa análise dos conflitos envolvidos na forma de atuação da Secretaria da Fazenda e do ICESP, ver R. Perissinotto (1997).

variações da oferta de moeda à disponibilidade de reservas internacionais tornava impossível defender a taxa de câmbio em uma crise internacional, a despeito da vontade dos governantes em respeitar escrupulosamente esta regra restritiva de criação monetária. O respeito a esta regra monetária era contraproducente porque acentuava, de um lado, o comportamento especulativo e pró-cíclico do sistema bancário privado, e por outro lado inibia aos governantes propor esquemas de financiamento que visassem conter o impacto das crises internacionais, experimentadas assimetricamente porque, como vimos, os bancos centrais localizados nos centros financeiros internacionais tinham arbítrio e poder o suficiente para transmitir pressões para os elos mais fracos da cadeia. Mas se o esquema explicativo de Furtado fornece elementos que permitem pensar as crises econômicas do período de maneira menos restritiva do que fizeram os tratadistas ortodoxos, veremos que ele não destaca devidamente o papel da dependência financeira na vulnerabilidade externa da economia brasileira.[65]

1.6. A vulnerabilidade externa da economia brasileira antes de 1930: os desajustes entre estoques e fluxos financeiros e comerciais

Embora identificasse o impacto do financiamento externo na fragilidade dos esquemas de valorização do café, Furtado claramente enfatizava a vulnerabilidade comercial brasileira na explicação das crises externas: o papel que a dependência de financiamento externo assumia em sua explicação das crises cambiais era nitidamente colocado em segundo plano. Com efeito, ainda que considerasse que, excluindo conjunturas excepcionais — constituídas "por períodos em que se contraíram grandes empréstimos públicos para fins não-econômicos: Guerra do Paraguai, consolidação da dívida etc. — a entrada de capitais (era) sempre inferior ao serviço da dívida", acreditava que "o serviço de capitais estrangeiros não chegou a constituir uma carga excessivamente pesada para a balança de pagamentos do Brasil, na segunda metade do século passado" (*FEB*, p.159). Quanto ao problema no século XX, não há a rigor comentário algum em *Formação Econômica do Brasil* em que Furtado pelo menos justifique a desconsideração do impacto da dívida pública em particular ou do estoque de capital estrangeiro no país, em geral, sobre a vulnerabilidade externa da economia brasileira antes da Grande Depressão. Quanto a seu comentário sobre o século passado, os encargos financeiros externos mostraram-se, na realidade, bastante significativos nos anos imediatamente anteriores à negociação do *funding* de 1898, como será discutido adiante.

---

[65] Naturalmente isto não pode explicar-se pela carência de dados, pois a publicação de V. Bouças (1955) era documento de instituição oficial brasileira.

Aparentemente, Furtado se prendeu exageradamente ao esquema cepalino tradicional para diferenciar as flutuações cíclicas no centro e na periferia e, ao fazê-lo, não equilibrou corretamente a discussão das hierarquias comerciais e financeiras. De fato, a estilização de que partiu para discutir as assimetrias no padrão ouro diferenciava as economias de crescimento *hacia adentro* e as economias de crescimento *hacia fuera,* uma estilização que claramente privilegiava as relações comerciais entre as economias cêntricas e periféricas. Ainda que Furtado viesse a agregar o papel dos fluxos de capital ao esquema tradicional, isto não alterou o fato de que o móvel da dinâmica cíclica articulava-se às orientações de mercado das economias. As economias periféricas apresentariam à época do modelo exportador uma dinâmica dependente porque suas flutuações cíclicas seriam determinadas, de fora para dentro, pelas flutuações cíclicas das economias cêntricas (pois se orientavam para a satisfação de necessidades exógenas de consumo). Inversamente, as flutuações das economias cêntricas seriam endogenamente determinadas pelos investimentos industriais — por sua vez, presumivelmente associados à satisfação das necessidades domésticas. Assim, na economia cêntrica, a diminuição das importações, a redução do preço das *commodities* importadas, a repatriação de capitais e a contração de novas exportações de capital resultariam da retração dos investimentos domésticos, à medida que a conseqüente retração da demanda agregada forçasse as firmas a liquidar estoques de bens e de aplicações internacionais. Deste modo, a transmissão da crise para a economia periférica afetaria simultaneamente os mercados de bens e os fluxos de capital, e o desequilíbrio de balanço de pagamentos (conseqüentemente, depreciação cambial e inflação) era parte inseparável do modo como sua dinâmica cíclica era articulada aos mercados externos. A instabilidade financeira na periferia era tomada então como uma espécie de sub-produto da dependência comercial e da evolução do ciclo industrial doméstico dos países centrais.[66]

Observou-se atrás que, ao propor este esquema à análise das assimetrias no padrão ouro, Furtado desconsiderou a divergência entre o lugar de destinação das exportações brasileiras de café e o lugar de origem dos influxos de capitais no Brasil, o que complicava a aplicação da estilização cepalina ao período. Outra complicação mais ampla é que a estilização cepalina sobre as flutuações

---

[66] "Se se observa a natureza dos fenômenos cíclicos nas economias dependentes, em contraste com as industrializadas, percebe-se facilmente porque aquelas estiveram sempre condenadas a desequilíbrios de balança de pagamentos e à inflação monetária. O ciclo na economia industrializada está ligado às flutuações no volume de inversões. A crise se caracteriza por uma contração brusca dessas inversões... À simples notícia de que teve início a crise, os importadores...suspenderão os seus pedidos, o que acarreta a brusca baixa dos preços das mercadorias importadas, que neste caso são principalmente os produtos primários fornecidos pelas economias dependentes. Por outro lado, a contração dos negócios provocada pela crise reduz a liquidez das empresas, induzindo estas a lançar mão de quaisquer fundos de que disponham, inclusive aqueles que se encontram no exterior. Dessa forma, a crise vem acompanhada, para o país industrializado, de contração das importações, baixa de preços dos artigos importados e entrada de capitais" (*FEB,* pp. 158-159).

cíclicas dos centros não encontra respaldo na literatura especializada a respeito dos ciclos econômicos britânicos, pelo menos depois de 1870. Segundo A. Cairncross (1953, pp. 195-196), por exemplo, "o único *boom* em que a elevação do investimento doméstico foi muito mais pronunciada que a elevação no investimento externo foi o de 1900...Todos os outros *booms* de 1870 em diante parecem ter sido transmitidos através de exportações direcionadas para a América e outros centros de investimento externo...Em vista das fortes articulações entre a Grã-Bretanha e o desenvolvimento estrangeiro, era inevitável que as indústrias exportadoras fossem sensíveis ao ritmo geral de desenvolvimento dos países 'novos' e que qualquer aceleração seria comunicada através das exportações para o mercado interno e para o investimento doméstico". Por outro lado, as flutuações das exportações de capitais britânicas tendiam a antecipar as flutuações das exportações de bens e do nível doméstico de atividade, pelo menos depois de 1870, de maneira que a dinâmica financeira internacional subordinava o ritmo de seus fluxos de comércio exterior. E como suas contas no comércio de bens eram estruturalmente deficitárias ao longo das flutuações cíclicas, o que determinava sua posição superavitária eram as rendas externas advindas de sua projeção no sistema de financiamento e intermediação comercial internacional. Em outras palavras, os esquemas cepalinos estilizavam indevidamente as flutuações cíclicas da economia britânica, na época clássica do "modelo exportador" das economias periféricas: o principal centro do sistema, a economia britânica, não era tão *hacia adentro* como parecia, nem os fluxos de comércio dependiam tanto da evolução dos mercados de consumo interno como de suas exportações de capital.[67]

Um ponto mais geral é que as economias cêntricas e periféricas não eram economias voltadas para o "consumo" em geral, para a satisfação de necessidades "internas" ou "externas" à Nação, nem integradas principalmente pelas relações comerciais através das quais as "necessidades" que orientavam a produção eram satisfeitas. Eram economias cujos interesses privados dominantes voltavam-se à acumulação de capital, à valorização de patrimônios financeiros, e eram integradas de forma hierarquizada ao sistema capitalista mundial através de relações financeiras e comerciais. Neste sentido, uma conhecida crítica feita aos esquemas cepalinos é que a dependência das economias periféricas não foi construída unilateralmente "de fora para dentro" através de relações comerciais entre Nações desiguais; as relações de dependência eram também construídas "por dentro" a partir da articulação de capitais estrangeiros ao modo de desenvolvimento e acumulação de capital *interno* às economias periféricas. Faltando aos esquemas cepalinos uma

---

[67] Para as evidências a respeito dos *lags* e articulações entre exportações de capitais e bens, investimento e produção domésticos na economia britânica, cf. A. Cairncross (1953), A. G. Ford (1962, 1963 e 1989), J.M. Stone (1971), P.L. Cottrell (1975) e B. Eichengreen (1983 e 1992). Ver também a discussão no item 1.3 deste capítulo.

análise mais precisa dos movimentos endógenos de acumulação de capital presentes nas economias periféricas, faltava também uma análise de como as relações de dependência eram construídas "por dentro" através da articulação de interesses do capital estrangeiro com os esquemas domésticos de gasto. Na formulação de M.C. Tavares, ex-economista cepalina revisando sua posição teórica, caberia partir agora dos "aspectos internos do movimento de acumulação de capital...(pois) a partir desta análise é que se pode compreender de forma integrada os problemas de 'abertura externa' da economia brasileira e de sua articulação 'dependente' com o sistema internacional... Trata-se sim de analisar o potencial interno de acumulação e diversificação da estrutura produtiva e, *a partir daí,* ver como esta se articula com as relações internacionais...".[68]

Para entendermos o modo como a penetração de capitais estrangeiros implicava em acentuar a vulnerabilidade cambial experimentada pela economia brasileira no período analisado — e como se articulava ao ciclo de preços do café —, é necessário entender a forma de inserção destes capitais na economia em questão. De antemão, cabe frisar que sua inserção direta no sistema produtivo era limitada, tanto nas lavouras agrícolas quanto na origem da industrialização. De fato, o desenvolvimento das lavouras cafeeiras no sudeste do país não se fez sob comando do capital estrangeiro, mesmo quando se difundia o trabalho assalariado nas zonas novas do Oeste paulista. Seguindo-se ao declínio das lavouras no Vale do Paraíba fluminense e paulista, o desenvolvimento da acumulação de capital na região que mais prosperava no final do século XIX (o "Oeste" histórico, norte geográfico de São Paulo) se fez sob liderança de um grupo de famílias locais que acumulara capitais no comércio de muares e, posteriormente, na lavoura açucareira, diversificando capitais inicialmente para a lavoura cafeeira e depois para as ferrovias e demais facetas urbanas da economia cafeeira paulista.[69]

---

[68] M.C.Tavares (1974), pp. 130-1. Notadamente, o artigo de Cardoso de Mello & Tavares (1984) faz uma análise sucinta dos ciclos de acumulação de capital na lavoura cafeeira e na indústria rejeitando a hipótese de que o desenvolvimento capitalista brasileiro no período se fizesse por meio da "importação" ou do "transplante" do capitalismo de fora para dentro: "Ao contrário, qualquer estudo das transformações econômicas na América Latina deve necessariamente iniciar-se com uma análise da dinâmica das próprias economias nacionais e depois considerar como a imigração e a transferência de capitais atuaram como catalisadores para transformar estas economias desde dentro" (p. 85). Nesta direção, J.M. Cardoso de Mello (1975) propusera uma análise da dinâmica cíclica da economia brasileira antes de 1932 buscando integrar a discussão da dependência da economia mediante a realização das exportações e mediante a acumulação de capital industrial. Na mesma linha, o trabalho de A.C. Castro (1978) se propôs a analisar especificamente a inserção do investimento direto estrangeiro no Brasil a partir de uma "dupla determinação. De um lado, a expansão das economias centrais passava necessariamente pela exportação de capitais e, de outro, o crescimento e a diversificação da economia brasileira propiciavam o permanente surgimento de oportunidades que seriam aproveitadas por investidores estrangeiros" (p. 125).

[69] Cf. P. Monbeig (1952), F. Saes (1979), Z. M. Cardoso de Mello (1981) e R. Perissinotto (1994). A principal inversão estrangeira no período inicial da expansão cafeeira paulista foi a ferrovia Santos-Jundiaí, construída sob iniciativa de Mauá mas incorporada e inaugurada (1868) por capitais ingleses.

No último quartel do século XIX, membros das zonas "pioneiras" do novo oeste paulista (além do "Oeste Velho" original, isto é, a região de Campinas) expandiam plantações crescentemente com o recurso a trabalhadores livres imigrantes, induzindo a difusão das relações de assalariamento no interior de São Paulo e a ampliação da demanda interna por produtos manufaturados. Mas os estímulos criados ao crescimento urbano e industrial não modificaram a localização preferencial do capital estrangeiro em atividades afastadas do sistema produtivo. As inversões na constituição direta de firmas de capital estrangeiro financiavam predominantemente setores de serviços, relacionados à "face urbana" do sistema produtivo agrícola articulado ao comércio exterior e ao próprio crescimento das cidades. Assim, a difusão do progresso técnico por meio do investimento direto externo vinculava-se a um estilo de penetração que reforçava a orientação agro-exportadora de uma economia periférica. Mas praticamente não criava ou economizava divisas, ao concentrar-se na produção de bens e serviços *non-tradable*: o estoque de capital investido na indústria de transformação voltada ao atendimento do mercado interno ou ao beneficiamento de produtos primários (exportados ou não) foi estimado em apenas 7% do estoque total em 1914, embora aumentasse nos anos 20.[70]

Se não implicava em definir diretamente a orientação dos investimentos produtivos na economia brasileira, a distribuição setorial dos investimentos diretos estrangeiros reafirmava os padrões assimétricos das relações econômicas internacionais do período, concentrando-se no setor bancário e de seguros, casas de exportação e importação, companhias de navegação, portos, construção e operação ferroviária, e, finalmente, infra-estrutura urbana (gás, eletricidade, transporte urbano — bondes —, telégrafos e obras urbanas). O predomínio de capitais ingleses antes de 1900 era inquestionável, havendo maior diversificação posteriormente, notadamente norte-americana (EUA e Canadá, país de origem do grande conglomerado de serviços urbanos da Light). Depois da virada do século, declinaram relativamente os investimentos em infra-estrutura de navegação e seguros, ou seja, aqueles voltados ao transporte da produção exportada e estritamente relacionados ao ritmo de incorporação de novas terras na "marcha para o oeste" do café, ascendendo investimentos em infra-estrutura urbana e nas casas financeiras e de comércio exterior.

Um ponto crucial para entender a articulação entre a forma de inserção setorial do capital estrangeiro e a vulnerabilidade externa da economia brasileira é que, como estes investimentos não geravam ou economizavam divisas diretamente em vista de sua distância do sistema de produção, as remessas de lucros das firmas estrangeiras pressionavam o balanço de pagamentos do país sempre

[70] A discussão de referência sobre as empresas estrangeiras no Brasil antes de 1914 é feita por A.C. Castro (1978). Ver também R. Graham (1968), caps. 2-5, Szmrecsányi & Saes (1985) e Suzigan & Szmrecsányi (1993). Uma breve síntese dos dados de A.C.Castro (1978) é oferecida na primeira parte do trabalho de M.L.Possas (1980).

que os *booms* de exportação de capitais retraíam-se ciclicamente, à medida que influxos novos não compensassem o encargo dos serviços do estoque acumulado.

Estas conjunturas de crise financeira não eram determinadas, como supôs Furtado, pelo comportamento das exportações e, mais particularmente pelo preço internacional do café. Como vimos, as evidências para a década de 1890 indicam que a retração dos investimentos diretos não correspondeu ao comportamento favorável do movimento dos preços do café e do conseqüente *boom* de investimentos em novas plantações no período. Levando em conta certas oportunidades abertas por esta expansão agrícola, isto seria de se estranhar, pois ainda onde o investimento externo não estivesse diretamente ligado ao ritmo de incorporações de novas terras, investimentos urbanos poderiam aproveitar os efeitos multiplicadores da expansão da renda monetária do setor agrícola sobre as cidades, assim como parte dos investimentos locais fizeram (favorecidos também pelos efeitos inicialmente expansivos da reforma monetária e financeira republicana). O fato é que a retração dos investimentos externos no início da década de 1890 esteve menos associada ao comportamento da lavoura cafeeira que às suas fontes de fundos: ao integralizarem o capital nos centros financeiros europeus, particularmente Londres, sofreram da contração das subscrições para as firmas voltadas aos mercados latino-americanos, em vista do contágio da crise de credibilidade trazida pelo fracasso do Barings em operações na Argentina.

Por sua vez, uma vez iniciada a reversão financeira, o movimento de depreciação da taxa de câmbio tinha efeitos aparentemente contrários sobre a rentabilidade dos investimentos da lavoura, de um lado, e sobre os investimentos diretos ou aplicações de carteira nos títulos da dívida externa pública, de outro. O ponto que se quer enfatizar aqui não diz respeito apenas ao início da crise financeira internacional (freqüentemente choques financeiros externos alheios ao controle doméstico), mas sim aos mecanismos que a reproduziam através da dinâmica da taxa de câmbio. Os movimentos ascendentes e descendentes da taxa de câmbio tinham efeitos diferenciados no setor exportador e no setor de serviços *non-tradable*. A depreciação cambial aumentava o preço do café em moeda doméstica, reforçando os efeitos positivos de uma conjuntura internacional favorável ou compensando (parcialmente ou não) os efeitos de uma conjuntura desfavorável. Um movimento de apreciação cambial tinha efeitos contrários. Para os investimentos diretos externos no setor de serviços, por outro lado, a depreciação cambial implicava em redução do valor do estoque de ativos denominados em moeda nacional quando cotados em moeda externa, em redução do valor dos fluxos de receitas esperadas registrado em moeda externa e, quando era o caso, de uma elevação de custos derivados da utilização de insumos importados. Em suma, a depreciação cambial tinha efeitos

favoráveis sobre a rentabilidade dos investimentos voltados para exportação e, inversamente, efeitos prejudiciais sobre os investimentos na oferta de bens e serviços *non-tradables*, onde se encontrava a destinação setorial preferencial do capital estrangeiro.

Nestas condições, um movimento de depreciação cambial não era auto-corrigido. Inversamente, tendia a tornar-se cumulativo: enquanto reforçava os impactos de um choque financeiro externo no sentido de desestimular novos investimentos diretos e, portanto, limitava os influxos de capitais capazes de contrarrestar a tendência de depreciação cambial, estimulava um processo de sobre-investimento em novas plantações, cuja maturação futura tendia a forçar para baixo os preços do café e reduzir as receitas cambiais derivadas das exportações.

Mas o impacto da retração dos influxos de investimento direto era muito reforçado pela tendência de redução das aplicações em carteira nos títulos da dívida pública. Um movimento de depreciação cambial tinha fortes efeitos negativos sobre as contas do governo federal. A principal fonte de receitas federais até o final da década de 1930 era o imposto de importação, mas a depreciação cambial encarecia e desestimulava as importações. Por outro lado, as tarifas eram calculadas em moeda nacional a partir de uma taxa fixa de câmbio (imputada sobre o valor internacional do bem) que não acompanhava a depreciação da moeda nacional, ou seja, que não aumentava o valor do imposto em proporção à elevação do valor da importação em moeda nacional. Simultaneamente, os encargos da dívida externa, pré-fixados em libras esterlinas, aumentavam em moeda nacional à medida que ela se depreciava, debilitando a capacidade de pagamento da dívida e exigindo maior exação tributária interna e/ou redução das transferências para as unidades da federação.[71]

Para os gestores das finanças públicas, portanto, não interessava desvalorizar a moeda nacional, em franco contraste com o interesse dos exportadores (para uma discussão mais ampla, cf. E. Kugelmas, 1986). Como uma depreciação cambial tornava os títulos da dívida pública uma aplicação menos segura, também não era do interesse dos credores internacionais (cf. R. Perissinotto, 1994, e A.M. Souza, 1995). Com efeito, especialmente para aqueles que não se

[71] Nas palavras de D. T. Vieira, 1947, pp. 237-8: "A estabilização cambial representava para as finanças públicas da Nação um imperativo... o pagamento das dívidas externas da Nação, devido à queda constante do câmbio, exigia um esforço de tributação mais que proporcional, em relação aos compromissos assumidos, e esta sobrecarga tributária facilitava antipatias políticas... Em 1890, o Brasil, a fim de remeter para o exterior, em pagamento de dívidas externas federais, £1.105.787, teve de despender 11.768:000$000; em 1900, pelo envio de £2.416.313, teve de despender 61.335.000$000; desse modo, enquanto o aumento de remessas foi de 118%, entre as duas datas, o aumento da despesa foi de 421%". Celso Furtado fez uma boa discussão do problema: cf. *FEB*, pp.168-9. Esforços para introduzir tarifas alfandegárias em ouro foram realizados por Rui Barbosa e Joaquim Murtinho, mas em termos parciais e temporários, e seu efeito sobre as finanças públicas era limitado porque encareciam as importações. Na I República, em geral, os aumentos de tarifas alfandegárias respondiam mais a necessidades fiscais do que a objetivos protecionistas, embora iniciativas isoladas de proteção tenham sido temporariamente implementadas pelo governo federal: ver Villela & Suzigan (1973), W. Suzigan (1984) e S. Topik (1987).

interessavam por ela e gostariam de vê-la revertida com iniciativas políticas claras, a depreciação cambial era vista como resultado da condução irresponsável da política monetária e fiscal doméstica: a moeda presumidamente se depreciaria em função do aumento de sua quantidade em circulação, e o arbítrio emissionista resultaria da incapacidade do governo federal em controlar seus gastos nos limites de suas receitas, ameaçando a capacidade de pagamento de suas dívidas e afastando novos aplicadores.

Independentemente do sentido de causalidade entre déficit orçamentário e depreciação cambial, sua correlação é inegável: resultando do arbítrio emissionista ou outras causas, a depreciação cambial tendia a reforçar o déficit orçamentário, a tornar menos seguros os títulos da dívida pública, a afastar aplicadores externos e, por esta via, a acentuar o movimento auto-cumulativo da taxa de câmbio. Por outro lado, ao estimular novas plantações de café e, assim, ampliar a super-produção de café, a depreciação cambial dificilmente poderia ser revertida meramente através de mecanismos comerciais. De fato, uma breve análise do período mostra que deve ser dada maior importância aos movimentos financeiros na abordagem do desequilíbrio externo da economia brasileira do que, inversamente, é típico do esquema de explicação de Furtado.

***

Os tratadistas financeiros da I República, geralmente envolvidos na gestão do tesouro federal, são quase unânimes em criticar as reformas monetárias e financeiras da gestão de Rui Barbosa pela depreciação da taxa de câmbio e pelo descontrole das contas públicas na década de 1890. Esta explicação/acusação parece exagerada, porque desconsidera causas que independiam do controle da política econômica doméstica, como a retração generalizada das aplicações para a América Latina que se seguiu à crise do Barings e ao contágio resultante. Quanto ao *boom* do mercado acionário no que se chamou de "Encilhamento", por outro lado, cabe reconhecer que ele é evidência de que boa parte da ampliação do crédito (embora sem controle institucional do risco das aplicações envolvidas) foi canalizada para aplicações denominadas em moeda nacional (portanto, que não implicariam diretamente em pressões sobre o câmbio). Mas mesmo o impacto das reformas monetárias sobre a balança comercial deve ser relativizado em seus efeitos sobre a depreciação cambial. Embora seja inegável que as reformas possibilitaram um movimento de expansão do crédito (e do investimento) que aumentou as importações, cabe frisar que a elevação das importações vinha se verificando desde meados da década anterior, acompanhando o ciclo expansivo do café e o *boom* de

investimentos (internos e externos) então verificado. As reformas republicanas foram explicitamente justificadas, aliás, pela acomodação das exigências monetárias inerentes à expansão (reduzindo a "inelasticidade" do sistema de crédito) e, particularmente, pelas necessidades de capital de giro extra, requeridas pela institucionalização do regime de trabalho assalariado com a abolição — além de visarem reduzir a dívida pública interna (cf. H. Bastos, 1949, e G. Franco, 1983). Ainda assim, uma vez implementadas as reformas, o bom desempenho das exportações foi suficiente para preservar o superávit comercial a despeito da elevação das importações, como antes das reformas.

Se a balança comercial não se tornou deficitária sob o impacto do Encilhamento, torna-se obrigatório discutir o impacto das reformas monetárias do regime republicano sobre a absorção de capitais externos. A este respeito, é verdade que o governo britânico demorou a reconhecer o regime republicano brasileiro, o que reforçava a antipatia da *City* de Londres com os rumos pouco ortodoxos da política econômica de Rui Barbosa. É difícil discordar, porém, do argumento de que "...em fins de 1890, o reconhecimento por parte da Inglaterra do novo regime republicano, o arrefecimento da especulação determinado pelo decreto de 13 de outubro e o relativo sucesso de Rui Barbosa em sustar a queda da taxa de câmbio, diminuíram um pouco a má vontade da *City* com os rumos da nova república...Todas essas circunstâncias parecem indicar que o brusco retraimento dos movimentos de capital em 1891 se deveu ao colapso do mercado de capitais londrino, determinado pela liquidação da Casa Barings, que impediu novos lançamentos de títulos de dívida pública em Londres, fossem relativos a *bonds* de empréstimos ou ações de novas companhias..." (G. Franco, 1983, p. 141). As evidências não negam que tanto a fase expansiva do *boom* de exportação de capitais para a América Latina quanto sua reversão foram marcados por mecanismos de contágio de expectativas otimistas e pessimistas, ou seja, por movimentos miméticos "de manada". A retração dos influxos de capitais no Brasil acompanhou a retração geral.

Tabela 8 Empréstimos britânicos de carteira (AL e Argentina) e importações brasileiras de capitais, 1885-1992 (uk£milhões)

Anos	Total	América Latina	Argentina	Conta de Capitais (BR)
1885	55.3	7.1	5.0	3.6
1886	69.8	19.3	11.2	5.01
1887	84.4	18.4	14.2	2.6
1888	119.1	40.3	21.8	13.7
1889	122.9	40.2	23.2	12.4
1890	116.6	23.3	16.7	5.4
1891	57.6	9.4	5.8	0.6
1892	39.8	5.4	2.8	2.8

Fonte: Simon (1967), cit in Kindleberger (1985), Stone (1977) e Franco (1991).

Neste sentido, o comportamento da taxa de câmbio que se seguiu à reversão do ciclo expansivo foi eminentemente determinado pela dinâmica financeira externa, e não pelo preço internacional do café, à medida que os preços só sofreriam uma crise poucos anos mais tarde. Com efeito, ainda que na década de 1890 a reversão do movimento financeiro não viesse acompanhada simultaneamente da reversão de um ciclo favorável dos preços do café, a taxa de câmbio flutuante iniciou no início da década uma clara tendência de depreciação cumulativa, revertida apenas a partir da negociação do *funding* da dívida pública externa, em 1898 (ver anexo). É verdade que a tendência de depreciação da taxa de câmbio acentuou-se depois que a tendência dos preços internacionais do café tornou-se baixista, mas a queda das receitas com exportação em 1896 não fez senão agravar o desequilíbrio externo pré-existente.

Cabe destacar, também, que a vulnerabilidade externa da economia brasileira não era função apenas da instabilidade dos *fluxos* de capital e comércio exterior, como parecia supor Furtado. A interação entre a instabilidade de *fluxos* correntes e os *estoques* acumulados por fluxos prévios mostrou-se importante na discussão dos efeitos, contraditórios no tempo, dos programas de valorização do café. Ora, não se deve desconsiderar tampouco a existência de um padrão de inconsistência inter-temporal similar, no que diz respeito aos crescentes *estoques* de dívida externa acumulados no país desde o século XIX. Os *desajustes* entre fluxos de capitais e mercadorias, de um lado, e estoques financeiros e mercantis, de outro, acentuavam a vulnerabilidade externa da economia brasileira às assimetrias da ordem econômica internacional em que se integrava. Retraídas as entradas novas depois de um *boom* prévio, permaneciam os efeitos negativos da elevação do passivo acumulado. No que tange à dívida pública externa, comparando os custos de carregamento de seu estoque com os influxos novos, percebe-se o forte desajuste entre estoques e fluxos revelado pela retração financeira externa da década de 1890. À exceção de 1895 (quando foi rolado um empréstimo compensatório), os gastos anuais com o serviço da dívida "velha" (juros, comissões e

amortizações) foram maiores que os influxos novos de 1890 até a negociação do *funding* em 1898. Estancadas as entradas em 1890-91, a razão serviços/influxos chegou a 4,83 no triênio 1890-1892 e a 2,39 em 1894.

Tabela 9 Dívida pública externa e encargos financeiros (uk£milhares), Brasil 1888-1897

Anos	Novas Entradas	Serviços	Serviços/ Novas Entradas
1888	6112	2881	0.47
1889	17785	9028	0.51
1890	—	1527	–
1891	—	1627	–
1892	1000	1684	1.68
1890/1892	1000	4838	4.83
1893	2015	2917	1.45
1894	838	2006	2.39
1895	7313	2871	0.39
1896	1900	3941	2.07
1897	1940	3597	1.85

Nota: As novas entradas estão líquidas dos descontos "de tipo" sobre os valores de face. Os serviços incluem juros, comissões e amortizações. Os valores para o triênio 1890-92 são calculados em vista da ausência de entradas em 1890-91.

Fonte dos dados brutos: V. Bouças (1955), p.580, IBGE (1987), p. 541, e G. Franco (1991), p. 40.

Como se apontou atrás, o desequilíbrio financeiro externo foi agravado pelo comportamento dos investimentos diretos externos. Eles não se relacionaram perversamente com os termos de intercâmbio (ao contrário da sugestão de Franco, 1991, pp.69-71): na realidade, contraíram-se quando a relação de troca permanecia favorável e expandiram-se quando ela piorou (ver, atrás, tabela 6, e a discussão que a contextualiza); porém, inequivocamente agravaram o desajuste entre estoques e fluxos. Seu comportamento aparentemente acompanhou a recessão européia e, a partir de 1894, a norte-americana, mas é muito provável, como se argumentou, que as incertezas quanto à depreciação cambial também colocassem em dúvida o valor de patrimônios denominados na moeda nacional (embora a partir de certo ponto é possível que a queda do preço dos ativos domésticos estimulasse também fusões e aquisições externas). Entre 1892 e 1896, o desajuste entre influxos novos e serviços do estoque (remessas de lucros e dividendos) é claro. Sua recuperação coincidiria depois com o período de crise da lavoura cafeeira, seguir-se-ia à negociação do *funding loan* de 1898 e, particularmente, à recuperação do gasto público na presidência de Rodrigues Alves.

Tabela 10 Investimento direto externo e remessas de lucros, Brasil 1888-1896 (uk£milhares)

Anos	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896
Investimento Direto	5373	6363	3698	1132	-166	-306	-84	221	2406
Remessas de Lucros	230	244	639	312	363	316	323	495	415

Nota: Os valores para o IDE são ajustados para desconto médio de 15% seguindo a proposta de Franco (1991), p. 52, para compensar eventual sobre-estimação dos lançamentos efetivos.

Fonte dos dados brutos: Castro (1979), p. 83, e Franco (1991), p.54.

Infelizmente, não há evidências estatísticas inquestionáveis sobre os movimentos de capital a curto prazo. Pode-se tomar como *pròxy* destes movimentos, entretanto, a evolução dos saldos de comércio de ouro e a conta "erros e omissões" do balanço de pagamentos, o que não é incomum. Ambas indicam um impacto fortemente instabilizador da busca de saldos precaucionais e especulativos em ouro e moedas estrangeiras. A hipótese freqüentemente presente na bibliografia é que a expectativa de uma depreciação cambial incentivava movimentos especulativos nos mercados cambial e de títulos da dívida externa, que tendiam a auto-realizar as expectativas baixistas. O comportamento especulativo com transações cambiais era muito característico dos grandes bancos estrangeiros instalados no país, que praticamente monopolizavam o mercado privado de câmbio, dispunham de contas juntos a bancos no exterior e abrigavam os saldos líquidos das firmas estrangeiras instaladas no país. O conhecimento das datas em que os pagamentos dos serviços da dívida pública eram feitos levava os bancos a reter estoques especulativos de divisas algum tempo antes, forçando uma elevação da taxa de câmbio que prejudicava o governo federal sempre que precisasse recorrer ao mercado para obter recursos cambiais. Documenta-se também que os bancos funcionavam como um oligopsônio financeiro junto aos exportadores no momento em que estes vendiam as divisas obtidas com as transações comerciais, e como um oligopólio junto aos importadores no restante do ano, implicando em freqüentes variações sazonais da taxa de câmbio ao longo de cada ano, independentemente da tendência ano após ano.[72]

[72] Lembre-se que, no período, os bancos estrangeiros no Brasil aceitavam depósitos em moeda estrangeira e auferiam, declaradamente, grande parte de seus lucros com transações cambiais. Sobre os movimentos especulativos sob câmbio flutuante no Brasil da época, em particular como eram manipulados sazonalmente por bancos estrangeiros, ver J.P. Wileman (1896), pp. 203-213, P. Denis (1909), cap. 6, E. Carone (1970), pp. 95-102, S. Topik (1979), M. B. Levy (1980) e (1991), M. de Cecco (1996) e L. Belluzzo (1998).

Tabela 11 Movimentos de ouro e conta "Erros e omissões" do balanço de pagamentos, Brasil 1888-1894 (uk£milhares)

Anos	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894
Exportações de ouro	79	88	2545	3364	624	650	274
Importações de ouro	2033	3411	1205	1535	556	397	377
Saldos de ouro	1954	3323	-1340	-1829	-68	-253	103
"Erros e omissões"	-7205	-8383	-4962	-1956	-5301	-3752	689

Fonte dos dados brutos: G. Franco (1991), p. 38 e pp. 58-59.

Por paradoxal que possa parecer, o comportamento retraído dos movimentos financeiros externos estimulou inicialmente as inversões em novas lavouras, graças ao impacto favorável da depreciação cambial sobre a rentabilidade das exportações. Mas não se verificou movimento auto-corretivo e espontâneo da taxa de câmbio flutuante: o movimento inicial de depreciação reforçava os desajustes financeiros. E do ponto de vista comercial, a maturação das mudas de café plantadas sob o estímulo da elevação dos preços internacionais e da elevação ainda maior dos preços domésticos acabaria por depreciar ainda mais a taxa de câmbio, assim que super-safras chegassem ao mercado. Quando, afinal, a maturação das novas lavouras coincidiu com a reversão da economia norte-americana, em meados da década de 1890, a retração dos termos de intercâmbio e a diminuição abrupta do saldo comercial reforçou o impacto dos desequilíbrios financeiros: o *desajuste* entre fluxos correntes de receitas em divisas, de um lado, e fluxos de despesa associados ao serviço do estoque de dívida (tirante as importações), de outro, chegou ao paroxismo.

Tabela 12 Evolução dos termos de intercâmbio, Brasil 1891-1899 (Ano base 1893=100)

Anos	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899
Rel. de Troca	82	83	100	91	88	76	61	58	54

Fonte dos dados brutos: IBGE (1987), pp. 551-552.

De fato, a partir de 1894 a tendência de retração do saldo comercial coincidiu com a elevação do valor dos serviços financeiros (cf. tabela 13). Na realidade, a razão encargos financeiros/saldo comercial tornara-se crescente desde 1892, chegando em 1896-97, afinal, a provocar um desequilíbrio externo tal a ponto de levar o governo federal à iminência da insolvência fiscal e financeira. Depois de 1895, a queda das receitas com exportações de café finalmente reforçou a queda das receitas com importações de capital, enquanto os fluxos de despesa com encargos financeiros externos assumiram valores muito superiores ao saldo comercial, no biênio 1896-97. Completando o círculo vicioso, neste biênio (cf. tabelas 9 e 12), os influxos financeiros

compensatórios não "compensaram" sequer os encargos do estoque de dívida, comportando-se perversamente enquanto os termos de intercâmbio pioravam — ao contrário da hipótese de correlação *benigna* sugerida por Franco (1991, pp.69-71). Cabe ainda salientar que os influxos compensatórios registrados no biênio 1896-97 corresponderam às parcelas defasadas do empréstimo negociado em 1895, com grande desconto "de tipo" sobre o valor de face, manifestando as piores condições para a rolagem da dívida. A insolvência iminente do governo federal em 1896-97, por sua vez, consolidou o poder de negociação e veto dos credores internacionais, claramente exercido na proposta para o *funding loan*.

Tabela 13 Encargos financeiros da dívida pública externa, exportações e saldo comercial, Brasil 1888-1897 (uk£milhares)

Anos	Serviços Finan	Exportações	Saldo Comercial	Serviços/S. Comercial	Serviços/Exportações
1888	2881	21714	1990	1.45	0.13
1889	9028	28552	4550	1.98	0.32
1890	1527	26382	2363	0.65	0.05
1891	1627	27136	1571	1.03	0.06
1892	1684	30854	4552	0.37	0.05
1893	2917	32007	5792	0.5	0.09
1894	2006	30491	3346	0.59	0.065
1895	2871	32586	3374	0.85	0.09
1896	3941	28333	453	8.7	0.14
1897	3597	25883	2893	1.2	0.14

Fonte dos dados brutos: V. Bouças (1955), p.580, G. Franco (1991), p. 40, e IBGE (1987), p. 523.

Esta experiência de crise externa ocorreu com movimentos inicialmente defasados de fluxos de capital e comércio, e sob câmbio flutuante. Neste regime de flutuação, o desequilíbrio externo implicou em grande depreciação cambial, instabilidade inflacionária e desequilíbrio financeiro federal, mas protegeu atividades competitivas com importações e defendeu parcialmente a renda do setor exportador — "socializando prejuízos", em suma (cf. *FEB*, caps.28-29). A retração das receitas cambiais e a depreciação cambial tornar-se-iam cumulativas até a negociação do *funding* e o aumento dos preços da borracha no final do século. Mas a partir da negociação do *funding*, a sorte política dos atores havia sido alterada. Se a tendência depreciativa do câmbio iniciou-se sob o impacto de uma contração financeira generalizada e "cega" para a América Latina como um todo, a reação na direção inversa foi liderada por um pacto de poder entre o governo brasileiro e a casa Rothschild. Para os gestores do tesouro federal, era necessário estancar a todo custo a depreciação cambial. A receita e os meios foram oferecidos pelos credores internacionais em 1898, como voltariam a ser em outras conjunturas até 1931.

De fato, deter a depreciação da moeda era visto como tarefa fundamental pelos gestores ortodoxos do Tesouro nos governos Prudente de Morais (ministros Rodrigues Alves e Bernardino de Campos) e Campos Salles (Joaquim Murtinho). Como a depreciação tinha uma evidente dinâmica financeira (reforçada em meados da década pela queda dos preços do café), obter uma acomodação junto aos credores internacionais era tomado como iniciativa necessária para estancar a tendência de depreciação cumulativa e o desequilíbrio financeiro federal. Uma moratória unilateral era excluída da agenda decisória pelo medo das conseqüências políticas e econômicas do confronto (a ameaça de perder o acesso a novos créditos internacionais e contar primordialmente com recursos internos para financiar novos gastos era temperada pela possibilidade de uma intervenção armada britânica), e por motivos doutrinários (à medida que a responsabilidade pela crise era primordialmente apontada na condução imprudente da política monetária interna, não em fatores associados à inserção internacional subordinada da economia). A iniciativa tradicional do governo federal foi pedir novos empréstimos, mas a proposta mais duradoura partiu dos representantes dos credores: consolidar parte do estoque de dívidas a vencer com o lançamento de novos títulos a prazos de carência, amortização e serviço mais longos — em contrapartida, comprometendo o governo federal a políticas monetárias e fiscais que ampliassem sua capacidade de pagamento. Este seria o primeiro de vários *fundings* negociados na Primeira República em conjunturas de vulnerabilidade financeira, típicas da inserção subordinada da economia brasileira no capitalismo mundial — e não meros reflexos de formas equivocadas ("arbitrárias") de condução da política monetária doméstica. Como veremos, em particular quando a retração de novas entradas financeiras se fazia acompanhar da crise das exportações — na década de 1890, por exemplo, a partir de 1896 —, o governo federal era levado a renegociar os termos do pagamento da dívida externa em uma situação de grande vulnerabilidade diante dos credores internacionais. As datas da negociação de *fundings* não surpreendem: 1898, 1914 e 1924-6; em 1931, finalmente, estancou-se a oferta de empréstimos externos iniciada em 1824.[73]

Em vista da crise das exportações cafeeiras e o temor de uma moratória unilateral, a renegociação da dívida externa era o meio de conter a depreciação da taxa de câmbio e recuperar as finanças públicas, mas teve efeitos depressivos evidentes. A contração resultante da política monetária e fiscal, antes que os ativos dos bancos estivessem saneados dos créditos podres da crise

---

[73] Sobre o funding de 1898, ver principalmente os trabalhos de C.L. Pallazzo de Almeida (1986) e C. Bueno (1995). Para relatos da primeira crise da dívida externa latino-americana na década de 1820, ver C. Marichal (1989) e F. G. Dawson (1990). Sobre a dívida externa brasileira até 1931, cf. V. Bouças (1955), Villela & Suzigan (1973), apêndice D, e M. P. Abreu (1985).

do Encilhamento, foi o estopim de uma crise bancária que reforçou os efeitos recessivos da contração das exportações de café, enquanto as metas de política cambial de Joaquim Murtinho — não evitar a apreciação — aprofundaram *per se* a retração da renda interna derivada das exportações declinantes de café. Desta maneira, seguindo-se ao alívio dos encargos financeiros da dívida externa negociado no acordo do *funding loan*, de uma recuperação do investimento externo, de uma limitação inicial das importações e, finalmente, do *boom* das exportações de borracha, a resultante apreciação cambial surtiu o efeito de aumentar a capacidade de pagamento do tesouro federal, mas às custas de acentuar a crise da lavoura cafeeira. Assim como a depreciação cambial conduzida pela reversão financeira havia favorecido a lavoura durante boa parte da década anterior, agora o novo ciclo de financiamento trazia consigo um movimento de apreciação do câmbio que a prejudicava em meio à super-produção.

O movimento da taxa de câmbio tendia a descolar-se do comportamento das exportações de café por outro motivo fundamental, associado às novas tendências de destinação setorial do investimento direto estrangeiro, já visualizadas depois de 1897 mas consolidadas depois de 1903. Antes do ciclo expansivo de investimento estrangeiro de 1903-1913, a destinação preferencial associava-se à constituição de redes ferroviárias (principalmente no norte e no sul, à medida que as ferrovias de São Paulo eram eminentemente nacionais), à constituição de companhias de navegação e seguro (obrigatório para o transporte exportador), bancos e companhias de comércio exterior. Acompanhando o crescimento das cidades, de um lado, e a maior rivalidade e diversificação entre os países exportadores de capitais, de outro, este padrão setorial típico do capital inglês mudou na década anterior à Grande Guerra. Seguindo o exemplo anterior de Rio de Janeiro e Santos (que também seriam remodeladas no período), grandes companhias concessionárias estrangeiras de serviços urbanos passaram a ser constituídas em várias cidades brasileiras, conglomerando as redes de gás, eletricidade, bondes, telégrafos, telefones, obras de engenharia e loteamento urbano e, mais tarde, água e saneamento, nitidamente relacionadas com empreendimentos voltados à construção e especulação imobiliária. Um novo *boom* ferroviário, por sua vez, destinou-se primordialmente a aprofundar e integrar as redes a partir dos troncos já constituídos e articular vias intra e inter-regionais, enquanto a expansão dos investimentos em portos visava modernizar os antigos e criar novos portos para a navegação de cabotagem, acompanhando a constituição de uma clara divisão inter-regional do trabalho. A criação de novos bancos acompanhou em parte a diversificação da origem das firmas suas clientes, enquanto novas companhias importadoras aproveitavam o crescimento do mercado gerado pela urbanização (cf. A.C. Castro, 1978, cap. 2). Ou seja, a dinâmica dos investimentos externos urbanos não reproduzia o ritmo de incorporação de terras para a lavoura cafeeira, recuperando-se enquanto esta passava por uma crise aberta.

Tabela 14 Orientação Setorial do Investimento Estrangeiro (1860-1913)

Setores	1860-1902	1903-1913
I. Serviços Básicos	59,0 %	61,7%
Ferrovias	34,0 %	16,1%
Gás	2,0%	0,2%
Telégrafos/Telefonia	3,0%	0,74%
Iluminação/Transp.urbano	4,0%	22,1%
Navegação	10,0%	0,66%
Portos	2,0%	15,0%
Obras públicas	3,0%	4,1%
Serviços privados	1,0%	2,8%
II. Bancos	7,8%	9,7%
III. Cias. de Investimento	2,0%	2,3%
IV. Mineração	3,4%	4,4%
V. Seguros	17,5%	0,9%
VI. Comércio Exterior	6,0%	8,8%
VII. Agric. e colonização	0,15%	3,5%
VIII.Indústria	4,0%	7,2%
IX. Outros	0,25%	1,2%

Fonte: A.C. Castro (1978), pp. 78-82, 116-121.

Com efeito, a dinâmica dos investimentos diretos tendia a descolar-se, como já visualizado a partir de 1897, do ritmo de investimento em novas lavouras (idem, pp. 68-73).[74] Desde 1897, a crise do mercado cafeeiro foi acompanhada por uma significativa recuperação do investimento direto (parcialmente graças à constituição da companhia Tramway, Light and Power de São Paulo e à incorporação da estrada de ferro Leopoldina por uma firma capital inglês). A partir de 1903, o amplo programa de reformas urbanas de Rodrigues Alves deixou para trás a depressão do período Campos Salles, enquanto os investimentos na lavoura cafeeira tornavam-se proibitivos por um imposto de dois contos de réis por alqueire novo plantado. Nesta conjuntura, a recuperação do investimento direto, seguindo-se à recuperação do crédito externo e do gasto público, à recuperação do nível de atividade e à expansão da economia urbana, tendia a reforçar a apreciação da taxa de câmbio precisamente quando as lavouras plantadas em meados da década anterior tendiam a atingir, cerca de dez anos depois, seu auge de produtividade, ameaçando como uma crise profunda os preços do produto.

[74] Nas palavras de A.C. Castro, 1978, p. 98, comentando mudanças ocorridas na destinação setorial do investimento estrangeiro no período: "Desagreguemos o tópico 'Serviços Básicos': as ferrovias e companhias de navegação, que representavam respectivamente 34% e 10% do total entre 1860 e 1902, explicam, entre 1903 e 1913, apenas 16,1% e 0,66%. O item 'Iluminação e Transporte Urbano' totaliza 22,1%, e 'Portos' 15%. Em contraste, entre 1860 e 1902, 'Iluminação e Transporte Urbano' explicava apenas 4%, e 'Portos' 2%". A diferença também é marcante nos investimentos em Cias. de Seguro: de 17,4% para 0,9%.

Depois de instituído o imposto restritivo, a principal reação dos setores prejudicados à crise de super-produção e à contínua apreciação cambial foi o Convênio de Taubaté de 1906, em que se propôs um esquema de sustentação de preços do produto, através da retenção de estoques — utilizando proveitosamente o ciclo expansivo de entrada de capitais que, ao apreciar o câmbio, anteriormente vinha exacerbando as dificuldades da lavoura. Propunha-se também que o esquema de defesa fosse vinculado a uma Caixa de Conversão que estabilizaria o câmbio a uma taxa mais baixa que a vigente. Como sua criação acabaria por neutralizar o impacto de entradas de capitais sobre uma nova apreciação do câmbio, ela foi forte motivo de controvérsias junto aos políticos que defendiam continuar a apreciação cambial (entre os quais, Rodrigues Alves e seu ministro da Fazenda, Leopoldo de Bulhões, ou o primeiro candidato do PRP cotado à sucessão presidencial, Bernardino de Campos). Desvinculada a votação dos dois projetos, a Caixa de Conversão foi instituída apenas depois de uma espécie de "solução de compromisso" entre interesses divergentes, já empossado, como presidente, o mineiro Afonso Pena, mais disposto a compromissos que Campos. A taxa fixada seria menor que a vigente, mas maior que a proposta anteriormente. E ao instituir a conversibilidade do mil-réis a uma taxa fixa de câmbio e vincular, na margem, a oferta de moeda doméstica à variação das reservas externas, a Caixa, de um lado, estancava a apreciação cambial tão a gosto do ministro Bulhões e tão prejudicial à lavoura; mas, por outro lado, eliminava o "arbítrio" na gestão da política monetária tão criticado pelos tratadistas financeiros ortodoxos. Se a conjuntura externa continuasse favorável, entretanto, a expansão do crédito não seria estancada pelo comportamento das reservas cambiais. Uma crise internacional, entretanto, seria muito mais rapidamente transmitida para o sistema doméstico de crédito.[75]

Se a apreciação cambial vinha sendo conduzida por determinantes financeiros e não pelo comportamento do preço do café, ambos os projetos, a Valorização do Café e a Caixa de Conversão, tendiam a reforçar o papel da dinâmica financeira externa na determinação do ciclo econômico interno. No primeiro caso, porque parte importante do influxo de capitais externos estaria diretamente vinculada à sustentação da renda da lavoura cafeeira, ao financiar a estocagem "valorizadora" dos preços. Neste particular, o projeto foi um sucesso: os lucros da operação permitiram que os compromissos externos contraídos fossem saldados em 1913, anos antes do prazo estipulado. Mas, por outro lado, o programa de financiamento dos estoques excedentes incentivou investimentos em

---

[75] Sobre as posições conflitivas envolvidas na tramitação dos dois projetos, ver A.A. Mello Franco (1973), P. Neuhaus (1975), B. Fausto (1977), T.Holloway (1978), E. Kugelmas (1986) e W. Fritsch (1988). Aparentemente, foi J. F. Normano (1932) quem primeiro sugeriu que a Caixa de Conversão foi uma "solução de compromisso" entre interesses conflitivos. As opiniões contrárias ao projeto do ministro Leopoldo de Bulhões estão bem expostas na biografia escrita por Augusto Bulhões (s.d.).

novas lavouras no final da década (pressionando safras futuras) que tornariam o preço vulnerável à contração de novos fluxos de financiamento externo: "a recuperação dos preços, a partir de 1910, mantendo-se altos até 1913, estimularia novo plantio, que totaliza mais 99 milhões de cafeeiros no triênio 1911-1913" (W. Cano, 1975, p. 43). Antes que as safras resultantes desta expansão do plantio chegassem ao mercado (em três anos, plantou-se mais de 15% da quantidade de cafeeiros pré-existente), porém, a vitória de uma ação anti-truste nos Estados Unidos forçou a desova de estoques das casas importadoras em 1913-4 e selou a sorte do programa de valorização.

No segundo caso, assim como o programa de valorização do café dependia da continuidade dos fluxos de financiamento externo, a Caixa de Conversão também era vulnerável à excessiva geração de excedentes de café e à contração abrupta do financiamento externo. A Caixa vinculava o movimento interno de crédito ao movimento externo, de maneira que o crédito doméstico não compensaria mas, sim, reforçaria uma retração financeira externa — pois uma ameaça à solvência da Caixa de Conversão também ameaçava o valor de ativos monetários e financeiros denominados em moeda nacional, induzindo ataques contra a taxa de câmbio que levavam os bancos a retrair a oferta de crédito e buscar refúgio em saldos especulativos externos. Em uma reversão do cenário externo, se o governo federal buscasse defender a credibilidade da Caixa declarando o princípio de não-intervenção e sua adesão às regras canônicas da conversibilidade monetária, observaria a crise financeira e comercial varrer seu compromisso com a estabilidade cambial. Variações simultâneas e negativas dos fluxos de receita com exportações de bens e importações de capitais desequilibrá-los-iam diante dos fluxos de despesa com importações de bens e serviços financeiros, reforçados por especulações cambiais de uma só direção. Tão evitada, a depreciação cambial resultante defenderia a renda interna da cafeicultura (particularmente dos produtores intra-marginais) e as atividades manufatureiras competitivas com importações, mas agravaria o desequilíbrio financeiro federal, como era típico de suas conseqüências.

De fato, a transição para a insolvência no fim do ciclo de financiamento externo do pré-guerras mostrou-se mais abrupta que na década de 1890, em parte por causa da abrangência da crise internacional em 1913-14, marcada pela simultaneidade mundial — afetando tanto mercados de destino das exportações de *commodities* quanto mercados de origem das importações de capitais —, e em parte porque o próprio sucesso do programa de valorização do café tornava o preço do produto vulnerável à descontinuidade dos fluxos de financiamento. Evidentemente, a instabilidade financeira também era maior quanto maior fosse o estoque acumulado de passivos a ser financiado, e ele crescera em função da expansão dos influxos de capital do pré-guerras, tanto em inversões em

serviços urbanos quanto em títulos da dívida pública. No que tange a esta última, a despeito de um novo *funding* em 1914, o desequilíbrio financeiro estimado pela razão encargos financeiros/novos influxos assumiu valores espantosos entre 1915 e 1921: no biênio 1917-18, por exemplo, a razão assumiu astronômicos 5750%. Depois de uma tímida entrada em 1919, o influxo de recursos só viria a recuperar-se temporariamente no biênio 1921-2 (para consolidação externa do financiamento do Banco do Brasil à defesa episódica do café), para contrair-se novamente até que a economia mundial capitalista iniciasse o *boom* financeiro anterior à Grande Depressão.

Tabela 15 Dívida pública externa e encargos financeiros, Brasil 1910-1921

(uk£milhares)

Anos	Novas Entradas	Serviços	Serviços/ Novas Entradas
1910	15505	12793	0.8
1911	8697	14138	1.6
1912	3669	12334	3.4
1913	19133	14997	0.8
1914	18702	9454	0.5
1915	3530	7594	2.1
1916	1058	6953	6.6
1917	—	9619	–
1918	346	13748	39.7
1917/18	346	23367	67.5
1919	1844	11110	6.0
1920	—	10065	–
1921	18294	10781	0.59
1917/20	2190	44542	20.3
1920/21	18294	20846	1.14

Nota: As novas entradas estão líquidas dos descontos "de tipo" sobre os valores de face. Os serviços incluem juros, comissões e amortizações.

Fonte dos dados brutos: V. Bouças (1955), p.580 e IBGE (1987), p. 542.

A contração financeira foi claramente acompanhada por uma crise das exportações cafeeiras durante a segunda metade da década de 10 e o início da década de 20. Depois do pico em 1912, os termos de intercâmbio entraram em uma tendência cíclica decrescente até o vale em 1921, interrompida, muito temporariamente, pelo movimento geral de especulação com o preço de *commodities* que se seguiu à recomposição de estoques posterior à Grande Guerra. A contração das receitas com exportações de borracha, depois de 1910, havia sido mais que compensada pela forte recuperação dos preços e das receitas com exportações de café, até que a desova de estoques de grandes casas importadoras de Nova Iorque em 1913 impusesse final brusco à primeira experiência

bem-sucedida de defesa dos preços internacionais de uma *commodity* primária no comércio norte-sul. Agravando a situação da lavoura cafeeira, o bloqueio aliado da Alemanha pelo fechamento das rotas escandinavas, em 1916, e a proibição de importações de café pelas casas comerciais britânicas, em 1917, levaram — em um contexto de escassez de financiamento externo — à primeira operação de financiamento da retenção de estoques de café através do Banco do Brasil. Os preços internacionais, porém, só se recuperariam depois das intervenções de 1921-22, consolidando a recuperação cíclica apenas depois de 1924, com o sucesso da defesa permanente do café. Cabe frisar que a depreciação cambial do início da década sustentou a rentabilidade da lavoura a despeito da queda dos preços internacionais do café, enquanto a apreciação a partir de 1924 limitou em parte o impacto favorável da elevação dos preços internacionais.

Tabela 16 Evolução dos termos de intercâmbio, Brasil 1912-1921

Anos	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921
Rel. de Troca	100	75	63	49	48	32	31	53	36	29

(Ano base 1912=100)

Fonte dos dados brutos: IBGE (1987), p.552.

A expansão econômica da década pré-Grande Guerra também induzira uma forte elevação das importações que, significativamente, provocou o primeiro déficit comercial do século XX em 1913. No entanto, a despeito da situação precária dos preços do café, os saldos comerciais melhoraram durante o conflito armado europeu, em parte pelo estrangulamento da oferta de importados e em parte pela temporária diversificação da pauta de exportações. Terminada a guerra, a demanda reprimida por importações foi compensada em 1919 pelo *boom* das exportações. Quando este *boom* reverteu-se em 1920-21, a defasagem na queda das importações provocou grande déficit comercial em 1920 que, correlacionado com o estancamento absoluto de influxos compensatórios de capital até o final de 1921, provocou outra rodada de depreciação cambial e desequilíbrio financeiro federal.

A sucessão de eventos políticos que se seguiu a esta nova crise cambial guarda uma regularidade marcante com os eventos do período 1898-1906. A tendência da taxa de câmbio colocou novamente na agenda política federal a necessidade de estancar, a todo custo, o círculo vicioso da depreciação cambial e desequilíbrio financeiro federal, uma vez que a retração de influxos financeiros no biênio 1923-24 depreciaria o mil-réis ao vale histórico antes da década de 30. A solução tradicional já havia sido testada anteriormente: seguir um programa de ajustamento ortodoxo para recuperar a capacidade de pagamento do governo federal e agradar aos credores internacionais, buscando chegar a uma acomodação financeira externa que aliviasse os encargos de

dívida reescalonando seus prazos de pagamento. Este programa de contenção, agora, seria tutelado explicitamente por uma missão financeira britânica (chefiada por Norman Montagu em 1924), e seu objetivo (negociar um novo *Funding*) foi finalmente alcançado em 1926. Por outro lado, como o alívio dos encargos líquidos da dívida pública coincidiu com uma recuperação do investimento direto externo, para outro grupo de atores tratar-se-ia, ao contrário, de evitar os efeitos depressivos da apreciação esperada da taxa de câmbio sobre a renda cafeeira. Como em 1906, uma solução de compromisso entre opostos foi estabelecida com a proposta de criação de uma Caixa de Estabilização, por um lado, seguindo-se à transferência da defesa permanente do café para o Estado de São Paulo, por outro.[76]

Como antes, porém, o esquema de retenção de estoques e o *currency board* também eram vulneráveis à instabilidade dos fluxos de capital externo, uma vez que vinculavam os preços do café e a expansão do crédito doméstico à expansão do crédito externo — inviabilizando compensar uma eventual redução do crédito externo com a expansão do doméstico. De certo modo, esta vinculação ia na direção contrária de certas alterações institucionais no funcionamento do sistema bancário do início da década de 1920, trazidas pela criação da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil (novembro de 1920) e pela Câmara de Compensação (junho de 1921). Estas instituições permitiam aos bancos que ampliassem a relação depósitos/encaixe em suas operações de crédito, ao fornecer aportes de liquidez através de operações de redesconto de títulos e incentivar a utilização de cheques como meio de pagamento (limitando o "vazamento" de recursos líquidos para fora do sistema bancário).

[76] Para os debates sobre a Caixa de Estabilização, ver P. Neuhaus (1975) e E. Kugelmas (1986). Para a análise da missão Montagu em 1824 e as mudanças de política econômica iniciadas neste ano, ver W. Fritsch (1985).

Tabela 17 Encargos financeiros da dívida pública externa, exportações e saldo comercial, Brasil 1910-1922 (uk£milhares)

Anos	Serviços Financeiros	Exportações	Saldo Comercial	Serviços/S. Comercial	Serviços/Exportações
1910	12793	63092	15220	0.84	0.20
1911	14138	66839	14017	1.09	0.21
1912	12334	74649	11224	1.10	0.16
1913	14997	65451	-1715	—	0.23
1914	9454	46803	11330	0.83	0.20
1913/14	24451	112254	9615	2.54	0.22
1915	7594	53951	23863	0.32	0.14
1916	6953	56462	16093	0.43	0.12
1917	9619	63031	18521	0.52	0.15
1918	13748	61168	8351	1.65	0.22
1919	11110	117388	45521	0.24	0.09
1920	10065	82346	-6023	—	0.12
1921	10781	45411	-622	—	0.24
1922	11297	61317	17708	0.64	0.18
1920/22	32143	189074	11063	2.9	0.17

Fonte dos dados brutos: V. Bouças (1955), p.580 e IBGE (1987), p. 524.

Mas ao atribuir-se na segunda metade da década de 1920 o privilégio de emissão de moeda à Caixa de Estabilização, vinculava-se a operação dos bancos menos à possibilidade de descontar títulos junto a uma instituição monetária central que às variações das reservas externas disponíveis na Caixa de Estabilização. Com efeito, a vinculação entre a variação das notas conversíveis e as reservas cambiais induziria o sistema de bancos privados, ao sinal de contração dos influxos de capital e de crise do sistema de conversibilidade, a defender suas reservas líquidas mediante a liquidação de créditos domésticos e a busca de saldos especulativos e precaucionais de ouro e divisas. Esta vinculação do comportamento do sistema doméstico de crédito privado às vicissitudes do crédito externo seria reforçada se a postura do governo não procurasse compensá-la. E de fato não procurou: em 1929, o compromisso do governo Washington Luís com as "regras do jogo" da Caixa de Estabilização impediu que o Banco do Brasil fosse conduzido na direção de defender o sistema de retenção de estoques do Instituto do Café de São Paulo ou elaborasse uma defesa organizada do sistema bancário doméstico, limitando-se a observar, de longe, o esgotamento das reservas da Caixa de Estabilização.[77]

[77] Carente de recursos externos e internos para financiar a retenção de uma safra recorde, o Instituto do Café em São Paulo foi levado a abandonar a defesa dos preços, o que inviabilizou ainda mais a defesa do padrão ouro. A deterioração dos termos de intercâmbio que se seguiu foi abrupta, parcialmente contida apenas pelas políticas de emergência levadas a cabo pelo governo pós-revolucionário. Para análises circunstanciadas desta conjuntura, cf. Delfim Netto (1959), Villela & Suzigan (1973), B. Fausto (1977), L. Aureliano (1977) e W. Fritsch (1988).

A raiz desta postura estava em que o governo federal não era um mero instrumento da cafeicultura paulista, particularmente naquilo que tange à política monetária e cambial. A necessidade de evitar o impacto devastador da depreciação cambial sobre as finanças federais levava os governantes (ainda que ligados ao PRP paulista) a assumirem posturas às vezes notadamente contraditórias com os interesses daquela fração social, embora a importância das exportações de café sobre a renda interna e a capacidade de importação do país, para não falar da influência de seus políticos, tampouco permitisse que seus interesses não fossem levados em conta nos esquemas de política econômica. O apoio do governo federal aos esquemas valorizadores (avalizando empréstimos externos ou mobilizando recursos internos, por exemplo) é um exemplo claro desta inclusão política — às vezes contraditória porque, de preferência, ela não devia envolver políticas monetárias e cambiais que ameaçassem as finanças federais.[78]

Em vista disto, não surpreende que o segundo e o terceiro esquema de valorização do café contassem com recursos internos apenas em conjunturas excepcionais: como não se pôde recorrer a recursos externos para evitar uma queda de preços do produto em 1917 e em 1920, a solução emergencial foi contar com Banco do Brasil. Mas assim que o cenário financeiro externo melhorou, procurou-se consolidar o empréstimo interno com um empréstimo externo, amparado na "justificativa ...de que o governo não mais queria lançar mão das emissões de papel-moeda sem lastro" (R. Perissinotto, 1994, p. 81). O compromisso com regras ortodoxas de política econômica, entretanto, não era meramente idealista: o motivo mais profundo desta preferência estava em que reforçar os laços com o cartel financeiro internacional possibilitava reverter mais rapidamente a tendência de depreciação cambial que agravava ciclicamente o orçamento federal, em virtude do próprio peso que nele assumiam os passivos em moeda externa. Isto é, o recurso ao financiamento externo do programa de valorização do café podia fazer o mesmo serviço que o recurso a fontes internas talvez continuasse fazendo, mas tinha um crucial traço de diferenciação: o impacto esperado sobre a taxa de câmbio e, por esta via, sobre a capacidade de pagamento da dívida pública externa. Deste modo, a existência de um grande estoque de dívida externa era uma herança restritiva que condicionava a orientação política dos gestores do Tesouro Federal, no sentido de reforçar sua "opção" por influxos de capital externo e sua adesão às "regras do jogo" que presumidamente induziriam novos influxos.

No caso específico da valorização de 1922, graças à recuperação da demanda norte-americana e às péssimas safras de 1921-2 e 1922-3, a liquidação precoce do estoque valorizado

---

[78] Sobre as freqüentes contradições entre as políticas preferidas pelos gestores do orçamento federal e os interesses da lavoura cafeeira, ver L. Aureliano (1977), Cardoso de Mello & Tavares (1984), E. Kulgemas (1986), W. Fritsch (1988) e R. Perissinotto (1994) e (1997).

permitiu pagar o empréstimo junto às casas Rothschild, Schoereder e Barings já em 1924, enquanto a acomodação financeira alcançada em 1926 permitiu estabilizar momentaneamente a taxa de câmbio em um nível que agradou a lavoura — às custas de reforçar a adesão do governo federal às "regras do jogo" que aprofundavam a dependência em relação à continuidade da expansão dos influxos de financiamento externo. Em outras palavras: a vulnerabilidade externa à reversão dos *fluxos* de comércio e capital favoráveis acentuava-se em função da acumulação de *estoques* mercantis e financeiros cuja rolagem dependia da estabilidade dos influxos de capital externo que, no esquema monetário politicamente institucionalizado, limitavam uma expansão autônoma ou compensatória do crédito doméstico.

Limitada esta expansão compensatória, o problema estava em que a oferta de crédito externo freqüentemente contraía-se quando dela mais se necessitava, enquanto o próprio sucesso do esquema valorizador tendia a reforçar as tendências à super-produção do mercado cafeeiro, induzindo à expansão das plantações e, conseqüentemente, dos estoques a financiar. Segundo estimativas de W. Cano (1975, p.41), foram plantados cerca de 310 milhões de novos pés de café entre 1926 e 1928 apenas em São Paulo, ou seja, mais de um terço do estoque de cafeeiros em produção do início da década. Sob impacto da maturação dos investimentos na década de 20, o número de cafeeiros em produção era, em 1933, quase o dobro do estoque do início dos anos 20. A coincidência entre o surgimento de grandes safras no final da década de 20 com a contração dos mercados consumidores e de capitais, em meio a expectativas de que as safras tendiam a aumentar ainda mais no futuro próximo, gerou uma grande piora dos termos de intercâmbio, em especial depois que, sem recursos novos, o Instituto do Café de São Paulo abandonou a defesa do produto em outubro de 1929.

Tabela 18 Evolução dos termos de intercâmbio, Brasil 1928-1935

Anos	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Rel. de Troca	100	99	60	55	70	61	68	51

(Ano base 1928=100) Fonte dos dados brutos: IBGE (1987), p.552.

De outro lado, no final da década a contração abrupta de novos fluxos de financiamento externo viria, mais uma vez (a última vez com os mercados de capitais característicos do período anterior à Grande Depressão), provocar o característico desequilíbrio entre o custo dos *estoques* de dívida e a capacidade de financiá-los com novos *fluxos* de receita corrente. O crescimento impressionante dos influxos de capitais no período anterior à crise — o estoque da dívida pública externa aumentou aproximadamente 50% entre 1925 e 1931 — elevou proporcionalmente mais o patamar dos gastos com serviços financeiros: da média anual em cerca de £10milhões entre 1914 e

1925, os encargos financeiros aproximadamente dobraram, registrando média anual em cerca de £20milhões entre 1928 e 1931. Como a reversão das novas entradas, aguda em 1929 e crônica depois de 1931, *correlacionou-se* com a redução das receitas de exportação, os serviços financeiros advindos da posição internacional devedora mostraram-se, novamente, um canal "perverso" e assimétrico de transmissão das instabilidades internacionais para os países periféricos, em geral, e para o Brasil, em particular (cf. tabelas 19 e 20).

Tabela 19 Dívida pública externa e encargos financeiros, Brasil 1924-1933 (uk£milhares)

Anos	Novas Entradas	Serviços	Serviços/ Novas Entradas
1924	—	10278	–
1925	3000	10252	3.40
1926	25789	15078	0.58
1927	23973	15955	0.66
1928	23507	18696	0.80
1929	2501	19175	7.60
1930	18000	21642	1.20
1931	18359	20590	1.12
1932	—	16663	–
1933	—	5134	–

Nota: As novas entradas estão líquidas dos descontos "de tipo" sobre os valores de face. Os serviços incluem juros, comissões e amortizações.

Fonte dos dados brutos: V. Bouças (1955), p.580 e IBGE (1987), p. 542.

Cabe salientar que o crescimento das importações de capital no período teve determinações eminentemente financeiras e não correspondeu à necessidade de financiar um "hiato de recursos reais", seguindo uma dinâmica financeira cíclica que entraria em crise no final da década. É verdade que a década de 1920 conheceu déficits comerciais em 1920-21, mas enquanto o déficit comercial recorde em 1920 não foi acomodado por qualquer influxo compensatório, o virtual equilíbrio comercial em 1921 foi acompanhado de um influxo financeiro que sequer compensou os encargos financeiros acumulados no biênio (cf. tabelas 14 e 16). No restante da década, verificaram-se significativos superávits comerciais, ainda que decrescentes depois de 1926 — que é um ano chave. De fato, até a aceleração do *boom* das exportações de capital no início de 1926, os serviços financeiros eram menores que o saldo comercial, inexistindo déficits visíveis em conta corrente a serem financiados. A partir de 1926, há déficits de conta corrente a serem financiados por influxos "compensatórios" novos, mas a natureza dos déficits é determinada pelos estoques de dívida e não por um "hiato de recursos reais": há déficits correntes porque os serviços da dívida tornaram-se maiores que os saldos comerciais, ou seja, porque os superávits comerciais não se mostraram capazes de financiar toda a transferência de serviços financeiros para o exterior (ver tabela 20).

Tabela 20 Encargos financeiros da dívida pública externa, exportações e saldo comercial, Brasil 1924-1933 (uk£milhares)

Anos	Serviços Finan	Exportações	Saldo Comercial	Serviços/S. Comercial	Serviços/Exportações
1924	10278	86737	24235	0.42	0.12
1925	10252	102875	18432	0.56	0.10
1926	15078	94254	14378	1.05	0.16
1927	15955	88689	9055	1.76	0.18
1928	18696	97426	6757	2.77	0.19
1929	19175	94831	8178	2.34	0.20
1930	21642	65746	12127	1.78	0.33
1931	20590	49544	20788	0.99	0.41
1932	16663	36630	14886	1.12	0.45
1933	5134	35790	7658	0.67	0.14

Fonte dos dados brutos: V. Bouças (1955), p.580 e IBGE (1987), p. 524.

O ponto de viragem em 1926 está evidentemente associado ao crescimento do movimento da conta de capitais. Como vimos, as exportações de capitais para o Brasil tiveram o efeito de elevar os encargos financeiros mais que proporcionalmente à elevação de estoques de dívida. Por outro lado, à medida que financiavam programas de obras públicas ou a compra e estocagem da produção de café, por exemplo, os empréstimos externos induziam uma elevação das importações de bens de capital e consumo que levava à diminuição dos superávits comerciais, a despeito do crescimento das exportações. Como a instituição da Caixa de Estabilização, ademais, passaria a vincular (na margem) a oferta de notas conversíveis à disponibilidade de reservas cambiais, os influxos de capitais também induziam o aumento do nível de atividade e das importações através da expansão do crédito interno líquido. Deste modo, a conta corrente tendia a tornar-se deficitária *por causa* dos movimentos de capitais, à medida que os serviços financeiros aumentavam enquanto os saldos comerciais diminuíam. Colocando de outro modo, os influxos de capitais não vinham financiar um *hiato* prévio da conta corrente, e muito menos um "hiato de recursos reais": o déficit de conta corrente era, ao contrário, induzido pelos movimentos de capitais. Mais tarde, uma vez que os influxos de capitais se retraíssem depois de terem induzido déficits de transações correntes, a tendência de melhoria do saldo comercial (normalmente graças à queda mais rápida das importações que das exportações) era incapaz de defender a adesão ao padrão ouro e à ordem econômica liberal, diante das assimetrias e instabilidades internacionais envolvidas.

Esta dinâmica econômica comandada pelos movimentos financeiros condiz ao padrão identificado por A.G. Ford (1960, 1962 e 1971) no seu estudo das relações financeiras e comerciais entre a Grã-Bretanha e a Argentina durante o padrão ouro (como discutido atrás no item 1.3):

enquanto o resultado da balança comercial britânica melhorava nas expansões e piorava nas crises, sendo mais que compensado pelo comportamento das transferências financeiras, o inverso acontecia na Argentina. Ao contrário do relativo descaso de Furtado a respeito da variação dos estoques de dívida, os estudos de Ford demonstraram que era do desajuste inter-temporal entre as variações do estoque de capitais e dívidas *vis-à-vis* os fluxos induzidos de receitas e despesas correntes que emanavam as grandes crises externas da Argentina — e, digamos, de outros países periféricos. Seja como fôr, a mensagem mais geral da análise seminal de Celso Furtado (1959) é correta: os países da periferia do sistema eram sujeitos a grandes vulnerabilidades externas inerentes às assimetrias comerciais e financeiras da ordem econômica internacional a que se integravam, com poucos anteparos de proteção diante das instabilidades internacionais que experimentavam. Reformulando sua apreensão da dinâmica concreta das crises, entretanto, cabe salientar que a dinâmica dos movimentos financeiros era determinante e não subordinada ao movimento do intercâmbio de mercadorias.

Pois além de exportadoras de bens manufaturados ou agrícolas, as economias se diferenciavam por seu caráter de devedoras ou credoras internacionais. No caso brasileiro, o estoque de dívida tinha um peso tão grande (e crescente), que uma interrupção de seu crescimento, ou seja, uma brusca redução nos influxos novos característica de crises financeiras internacionais, implicava em expectativas auto-realizadas de depreciação cambial que, tipicamente, não podiam ser revertidas por um comportamento compensatório das exportações ou das importações. Ainda que desestimulassem mais que proporcionalmente as importações, as depreciações cambiais podiam reforçar as pressões baixistas dos preços internacionais do café, pois a formação de estoques mercantis (seja das grandes casas importadoras seja dos programas oficiais) dependia de decisões externas de financiamento cuja retração era reforçada pela (e reforçava a) expectativa de depreciação cambial. Neste sentido, se a crise cambial em parte limitava a crise de rentabilidade doméstica da cafeicultura (ao "socializar seus prejuízos"), ela era menos o resultado de uma política deliberada do que fruto de uma crise financeira incontrolável.[79]

Aliás, no que tange ao comportamento da taxa de câmbio, o poder político dos representantes da cafeicultura se exercia freqüentemente de forma reativa, ou seja, *depois* que a aliança entre os representantes do tesouro federal e seus credores internacionais havia revertido a tendência prévia

[79] As casas importadoras de café inicialmente limitavam suas compras para reposição de estoques depois de uma depreciação cambial brasileira, forçando uma redução dos preços internacionais do café para apropriar-se de parte dos ganhos dos produtores com a depreciação. Uma queda dos preços internacionais do café no atacado, afinal, não era completamente transferida para o varejo, aumentando a rentabilidade dos distribuidores finais: cf. B. Fausto (1977), p. 213. Não surpreende que, na primeira metade da década de 50, contrariamente à posição da Sociedade Rural Brasileira, o mais

de depreciação cambial e, para o bem das finanças federais, amparado uma tendência de apreciação que ameaçava frontalmente a rentabilidade doméstica da lavoura. O compromisso posteriormente estabelecido sob pressão dos representantes da cafeicultura — a decretação da conversibilidade a uma taxa fixa e a vinculação da oferta de moeda à disponibilidade de reservas cambiais — por um lado realizava o objetivo mais imediato em questão (estancar a apreciação cambial), mas por outro lado vinculava institucionalmente o comportamento do crédito doméstico a decisões financeiras externas. Quando de novo a aliança entre credores externos e tesouro federal se rompia unilateralmente (de fora para dentro), o câmbio iniciava nova fase depreciativa desejada (mas não deliberada) pela cafeicultura, e nem desejada nem deliberada pelos responsáveis pelo tesouro federal e pelo esquema de conversibilidade. Como veremos nos capítulos seguintes, a impossibilidade de restaurar a aliança financeira externa na década de 30 liberou o espaço para novas formas de condução da política cambial e creditícia abertas, ainda que vacilante e lentamente, a novas composições de interesse e a novos resultados práticos.

1.7. Considerações finais

O objetivo do capítulo foi enquadrar as vulnerabilidades externas da economia capitalista brasileira antes da década de 1930 no contexto geral das assimetrias que marcavam o funcionamento do capitalismo mundial no período. Como outras economias periféricas do sistema econômico internacional, a economia brasileira estava sujeita a amplas vulnerabilidades externas associadas ao seu status de devedora internacional e exportadora de *commodities* primárias. A transmissão de choques externos nos mercados de bens e capitais freqüentemente provocava amplas flutuações do nível de atividade e incapacitava o país de permanecer no padrão ouro, sob câmbio fixo, ou conter uma tendência cumulativa de depreciação cambial, sob câmbio flutuante. Diante da escassez de divisas trazida por conjunturas "perversas" de aumento dos encargos financeiros e retração simultânea das receitas de exportação e dos influxos de capitais, a depreciação cambial aumentava ainda mais o valor dos encargos financeiros em moeda interna, provocando grande desequilíbrio fiscal e financeiro do orçamento público federal. A iminente insolvência da dívida pública externa, por sua vez, colocava os governos em frágil posição negociadora diante de seus credores externos e induzia um endividamento cumulativo.

Nas conjunturas críticas, o acesso à liquidez financeira compensatória era freqüentemente *condicionado* pela imposição formal de pautas de conduta pelos credores externos, aspecto que

---

veemente clamor na "defesa da desvalorização do cruzeiro vinha dos Estados Unidos, pela palavra do senador Gillette,

realça as assimetrias internacionais existentes no sistema: aos países credores, elevações *autônomas* de taxas de redesconto permitiam a seus bancos centrais gerenciar a distribuição da liquidez internacional e transmitir pressões financeiras e comerciais para os elos mais fracos da cadeia. Países periféricos como o Brasil, por outro lado, dispunham de pouca (se alguma) capacidade de defesa frente à transmissão de choques nos mercados de bens e capitais (a curto e longo prazo).

O anteparo de defesa criado para proteger as exportações foi o esquema de "valorização" dos preços do café, através da retenção de estoques reguladores. Esta política é certamente uma das poucas políticas anti-cíclicas à disposição de países dependentes de receitas com exportações de *commodities*, como Raul Prebisch reconhecera em sua primeira publicação cepalina.[80] Seja como fôr, os esquemas de valorização também eram vulneráveis à retração dos financiamentos externos, na medida em que a compra e retenção de estoques dependia normalmente de fluxos crescentes de financiamento. Diante de uma crise internacional que contraísse a demanda internacional de café e as exportações de capital desde os países credores, a liquidação dos estoques mercantis acumulados deprimiria ainda mais as receitas de exportação, no exato momento em que a redução de entradas financeiras complementaria o efeito devastador da crise internacional sobre o balanço de pagamentos do país. A dinâmica de ajustamento da conta corrente, por outro lado, era subordinada aos movimentos financeiros cíclicos: uma fase expansiva dos influxos de capital induzia uma piora da conta corrente em função da elevação dos encargos financeiros e da redução dos superávits comerciais. A fase de retração financeira, por sua vez, freqüentemente iniciada abruptamente, forçava um ajustamento da conta corrente através movimentos descendentes da renda interna e das importações que não eram capazes de deter o círculo vicioso de depreciação cambial e desequilíbrio financeiro, sem que se negociasse um reescalonamento dos prazos de pagamento da dívida externa e se preparasse o cenário para um novo ciclo de endividamento externo.

Este cenário contrasta com a interpretação típica dos tratadistas financeiros ortodoxos. Quando afirmavam que as crises monetárias e cambiais brasileiras resultavam de "erros" de política econômica (leia-se: "arbitrariedade" na gestão da moeda doméstica), desconsideravam a relevância das assimetrias internacionais na eclosão das crises. Ironicamente, quando a adesão disciplinada do

---

hostilizado no Brasil por sua campanha contra os preços do café brasileiro": R. Bielschowsky (1985), p. 409.

[80] "Não está, certamente, ao alcance da periferia influir sobre suas exportações da mesma maneira que os centros se propõem regular suas inversões...Daí, o efeito benéfico que poderia exercer uma judiciosa política de compra de excedentes: na medida em que possa atenuar-se, por esta forma, a queda cíclica das exportações dos países produtores, menor será também a descida de suas importações e, por conseguinte, menos intensa a redução da procura nos países industriais. Esta medida regulatória teria outra virtude. Ao sustar-se, com ditas compras, a queda exagerada dos preços dos produtos primários, ter-se-ia contribuído para que a relação entre estes e os artigos manufaturados não tendesse a voltar-se, permanentemente, contra os países da periferia...": R. Prebisch (1948), pp. 84 e 92.

país às "regras do jogo" era institucionalizada com a constituição de caixas de conversibilidade que vinculavam (na margem) a oferta de moeda doméstica à disponibilidade de reservas cambiais, eliminava-se a "arbitrariedade" doméstica na gestão monetária, mas às custas de deixar-se levar pelo arbítrio dos centros financeiros internacionais na gestão das políticas de redesconto de seus bancos centrais, sem que isto impedisse novas crises cambiais no Brasil (antes pelo contrário).[81]

A interpretação de Celso Furtado, por sua vez, apoiou-se no argumento de que a inflação e o desequilíbrio cambial vinculavam-se ao modo de organização e funcionamento estrutural da economia brasileira ou, concretamente, à "orientação para fora" da economia, a identificação de seu "centro dinâmico" a uma cultura de exportação sujeita a crises recorrentes. Deste ponto de vista, combater a inflação envolveria realizar "reformas de estrutura" mais complexas, que atacassem o motivo profundo dos problemas monetários e cambiais ao invés de, simplesmente, instituírem regras estritas e automáticas de criação de moeda. Afinal, as caixas de conversão apenas acabavam por transmitir mais rapidamente as crises cambiais que propunham evitar, enquanto as propostas gerais de limitação do crédito manietavam a expansão industrial necessária, presumidamente, a uma "internalização" dos centros de comando da economia brasileira. Embora Furtado discutisse mais sistematicamente estas questões, sua conclusão geral já havia sido antecipada, em parte, por Dorival T. Vieira (1947, pp. 336-7): "...as moedas refletem sempre a vida econômica a que servem. Nossa estrutura econômica frágil, muito sensível às variações do mercado internacional, a situação de monocultura, em que o Brasil se colocou, tornou-o extremamente dependente das economias alienígenas. A vida econômica do Brasil, em conseqüência, caracterizou-se por bruscas alterações e, como sua causa nem sempre é percebida, busca-se na moeda a explicação e o remédio para as mesmas...Só a organização de uma economia complexa, que permita o florescimento de uma indústria real e não artificial, consentânea com os recursos do país, ao lado duma agricultura polimorfa, sem prejuízo da base agrícola já existente, poderão constituir os alicerces de um sistema monetário solidamente organizado".

Acontece, porém, que a vulnerabilidade externa da economia brasileira não dependia apenas de seu caráter eminentemente agrícola ou da orientação (interna ou externa) de sua produção, e Furtado claramente subestimou a importância das assimetrias financeiras que articulavam, "por

---

[81] É claro que mesmo a simples existência de um banco central capaz de determinar manipulações da taxa de redesconto provavelmente não seria suficiente, nos países periféricos vinculados ao padrão-ouro, para permiti-los reagir contra manipulações do redesconto efetuadas nos países centrais. Como afirmaria o deputado federal Horácio Lafer em 1948, "...a manipulação da taxa de redesconto é completamente inoperante nas economias 'cuja prosperidade e cujas crises são importadas', como diz Molina. Efetivamente, a dependência em que se vê um país dos mercados externos, para a importação de mercadorias assim como para o movimento de capitais, torna necessárias outras armas para que o Banco Central possa combater o efeito cíclico das crises" (1948, p. 81).

dentro", as economias centrais e periféricas no período. Neste sentido, é provável que tão importante quanto direcionar a transição produtiva da economia para reduzir sua vulnerabilidade externa seria controlar os mecanismos de centralização financeira que acompanhariam seu processo de industrialização. Este problema será tratado a seguir.

ANEXO 1.1 — TAXAS DE CÂMBIO (1989-1930)

Ano	Taxa de Câmbio	Ano	Taxa de Câmbio
1889	26.4	1910	16.2
1890	22.6	1911	16.1
1891	14.4	1912	16.1
1892	12	1913	16.1
1893	11.3	1914	14.8
1894	10.1	1915	12.6
1895	9.9	1916	12.1
1896	9	1917	12.8
1897	7.7	1918	13
1898	7.2	1919	14.5
1899	7.4	1920	14.6
1900	9.5	1921	8.4
1901	11.4	1922	7.2
1902	12	1923	5.4
1903	12	1924	6
1904	12.2	1925	6.1
1905	15.9	1926	7.2
1906	16.2	1927	5.9
1907	15.2	1928	5.9
1908	15.2	1929	6
1909	15.2	1930	4.9

Nota: As taxas são as médias anuais na praça do Rio de Janeiro, cotadas em pence por mil-réis.

Fonte: IBGE (1940), p. 1354.

ANEXO 1.2 — INDICADORES DE SOLVÊNCIA (1889-1933)

(uk£milhares)

Ano	Novas Entradas	Serviços Financeiros	Saldo Comercial	Saldo Orçamentário	Serv./Novas Entradas	Serv./Saldo Comercial	Serv./Saldo Orçamentário	Div.Pública (em circulação)
1889	17785	9028	4550	-6679	0.51	1.98	—	31.104
1890	—	1527	2363	-5740	_	0.65	—	30.897
1891	—	1627	1571	1210	_	1.03	1.34	30.578
1892	1000	1684	4552	-6204	1.68	0.37	—	30.181
1893	2015	2917	5792	-4610	1.45	0.5	—	33.487
1894	838	2006	3346	-10878	2.39	0.59	—	32.929
1895	7313	2871	3374	-3663	0.39	0.85	—	39.817
1896	1900	3941	453	-2043	2.07	8.7	—	40.203
1897	1940	3597	2893	-5844	1.85	1.2	—	40.461
1898	1421	2589	1483	-24775	1.82	1.75	—	47.501
1899	2908	1498	2982	1887	0.51	0.5	0.8	46.303
1900	2869	1077	11754	-11932	0.38	0.09	—	45.597
1901	14219	1978	19245	-3374	0.14	0.1	—	63.449
1902	—	2584	13158	5532	—	0.19	0.47	63.222
1903	7852	3920	12625	6264	0.5	0.31	0.62	71.302
1904	1735	3793	13515	-2525	2.19	0.29	—	72.901
1905	7817	4807	14813	4165	0.61	0.32	1.15	79.043
1906	9161	5976	19855	1344	0.65	0.3	4.45	88.675
1907	5366	7087	13649	2098	1.32	0.52	3.38	92.265
1908	21263	14168	8664	-10610	0.6	1.64	—	112.618
1909	3802	9617	26585	-10396.8	2.53	0.36	—	114.704
1910	15505	12793	15220	-15989	0.8	0.84	—	129.279
1911	8697	14138	14017	-19046	1.6	1.09	—	133.203
1912	3669	12334	11224	-27982	3.4	1.10	—	132.545
1913	19133	14997	-1715	-21091	0.8	—	—	145.252
1914	18702	9454	11330	-50823	0.5	0.83	—	162.006
1915	3530	7594	23863	-35821	2.1	0.32	—	162.919
1916	1058	6953	16093	-25525	6.6	0.43	—	162.642
1917	—	9619	18521	-25510	_	0.52	—	159.564
1918	346	13748	8351	-15470	39.7	1.65	—	154.697
1919	1844	11110	45521	-44355	6.0	0.24	—	153.442
1920	—	10065	-6023	-44457	_	—	—	151.354
1921	18294	10781	-622	-33154	0.59	—	—	170.387
1922	16233	11297	17708	-41961	0.7	0.64	—	186.396
1923	—	11027	21121	-7938	—	0.52	—	184.461
1924	—	10278	24235	-7122	_	0.42	—	182.702
1925	3000	10252	18432	-1360	3.40	0.56	—	184.001

1926	25789	15078	14378	-12881	0.58	1.05	—	211.474
1927	23973	15955	9055	-536	0.66	1.76	—	235.206
1928	23507	18696	6757	11163	0.80	2.77	1.67	255.988
1929	2501	19175	8178	10206	7.60	2.34	1.88	253.305
1930	18000	21642	12127	-40973	1.20	1.78	—	267.173
1931	18359	20590	20788	-11559	1.12	0.99	—	276.985
1932	—	16663	14886	-57041	_	1.12	—	269.449
1933	—	5134	7658	-15483	_	0.67	—	267.447

Fonte dos dados brutos: IBGE (1940), p.1354, V. Bouças (1955), p.580 e IBGE (1987), p. 522-24, 541-43.

ANEXO 1.3 - DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA (SALDO EM CIRCULAÇÃO)

(uk£milhões)

ORIGEM	1825	1840	1865	1875	1885	1895	1905	1914	1930
F britânico	4.1	5.6	13	20.4	23.2	35.7	70	90.6	101.7
E americano	-	-	-	-	-	-	-	-	30.1
D outros	-	-	-	-	-	-	-	12.9	10.2
Total	4.1	5.6	13	20.4	23.2	35.7	70	103.5	142
E britânico	-	-	-	-	-	1.8	13.3	38.5	35.5
S americano	-	-	-	-	-	-	-	-	39.3
T outros	-	-	-	-	-	1.5	5	9.7	2.2
Total	-	-	-	-	-	3.3	18.3	48.2	77
C britânico	-	-	-	-	-	-	-	-	25.8
A americano	-	-	-	-	-	-	-	-	7.2
F outros	-	-	-	-	-	-	-	-	0.9
Total	-	-	-	-	-	-	-	-	33.9
T britânico	4.1	5.6	13	20.4	23.2	37.5	83.3	129.1	163
O americano	-	-	-	-	-	-	-	-	76.6
T outros	-	-	-	-	-	1.5	5	22.6	13.3
Total	4.1	5.6	13	20.4	23.2	39	88.3	151.7	259.9

Nota: As abreviaturas (FED, EST etc) representam respectivamente as dívidas federal, estadual e municipal, do programa de valorização do café e o total.

Fonte: M.P. Abreu (1985), p.7.

ANEXO 1.4 - PRODUÇÃO, ESTOQUES E PREÇOS DO CAFÉ: 1989-1930

ANO	Produção em São Paulo	Produção no Brasil	Produção no Mundo	Estoques "visíveis"	Estoques no Brasil	Estoques no Mundo	Preço no Brasil	Preço em Nova Iorque
1889	1.87	4.4	8.42	2.43	n.d.	2.43	6.65	16
1890	2.91	5.52	9.28	1.9	n.d.	1.9	8.15	19
1891	3.65	7.69	11.94	2.99	n.d.	2.99	10.1	20
1892	3.21	6.53	11.27	3.16	n.d.	3.16	12.2	14
1893	1.72	5.04	9.4	2.16	n.d.	2.16	15.8	16.4
1894	3.98	7.23	11.76	3.06	n.d.	3.06	14.7	14.7
1895	3.09	6	10.39	2.49	n.d.	2.49	14.2	16.6
1896	5.1	9.31	13.91	3.98	n.d.	3.98	10.7	11.1
1897	6.16	11.21	16.05	5.44	n.d.	5.44	8.55	7.5
1898	5.58	9.32	13.72	6.18	n.d.	6.18	7.3	6.5
1899	5.7	9.42	13.8	5.73	n.d.	5.73	7.8	6.7
1900	7.97	11.28	15.07	6.83	n.d.	6.83	5.85	6.4
1901	10.16	16.14	19.79	11.3	n.d.	11.3	4.65	6.4
1902	8.35	12.94	16.66	11.87	n.d.	11.87	4.2	6.6
1903	6.39	11.1	15.99	12.28	n.d.	12.28	4.9	7
1904	7043	10.52	14.44	11.22	n.d.	11.22	5.15	8.1
1905	6.98	10.84	14.79	9.7	n.d.	9.7	4.25	8.6
1906	15.39	20.19	23.78	16.38	n.d.	16.38	n.d.	7.9
1907	7.2	11	14.86	14.13	n.d.	14.13	3.45	7.6
1908	9.53	12.91	16.91	12.82	n.d.	12.82	3.4	8.34
1909	12.12	15.32	19.12	13.73	n.d.	13.73	3.8	8.8
1910	8.46	10.85	14.52	11.08	n.d.	11.08	5.85	10.4
1911	10.58	13.04	17.37	11	n.d.	11	7.55	14.18
1912	9.47	12.13	17.05	10.29	n.d.	10.29	6.9	16
1913	11.07	14.47	20.26	11.32	n.d.	11.32	5	13.17
1914	9.21	13.47	17.86	7.52	n.d.	7.52	4.3	11.46
1915	11.71	15.96	20.77	7.08	n.d.	7.08	4.85	9.57
1916	9.94	12.74	16.69	7.76	n.d.	7.76	5.5	10.55
1917	12.21	15.84	18.85	11.77	n.d.	11.77	4.15	10.16
1918	7.25	9.71	14.21	10.02	n.d.	10.02	10.75	12.71
1919	4.15	7.5	15.18	6.7	n.d.	6.7	14	24.78
1920	10.25	14.5	20.28	8.52	n.d.	8.52	8	10.09
1921	8.2	12.86	19.79	8.59	n.d.	8.59	14.75	10.38
1922	7.05	10.1	15.89	5.33	n.d.	5.33	20.2	14.3
1923	10.37	14.89	21.76	5.03	n.d.	5.03	23.5	14.84
1924	9.19	14.59	21.35	5	4.6	9.6	37	21.31
1925	10.09	15.46	22.51	4.46	1.9	6.36	26	24.55
1926	9.88	15.85	22.92	4.42	2.8	7.22	22.8	22.3
1927	17.98	27.12	35.12	5.3	3.3	8.6	27	18.68
1928	8.81	13.62	22.28	5.33	13.1	18.43	30.5	23.2
1929	19.49	28.23	36.5	5.57	10.3	15.87	22.5	22
1930	10.1	16.55	25.18	6.38	23.7	30.08	16.25	13

Nota: Os volumes de produção e estoques estão cotados em sacas. O preço no Brasil é cotado em mil-réis por dez Kg, e em Nova Iorque em centavos por libra.

Fonte: W. Fritsch (1988), pp. 101-103.

Capítulo II

Restrições Estruturais, Recursos de Poder e Industrialização Tardia: Algumas Referências sobre a Temática do Modo de Desenvolvimento Capitalista no Brasil

2.1. Introdução

Discuti no capítulo anterior as crises cambiais brasileiras no "padrão ouro" buscando enfatizar as assimetrias e vulnerabilidades que envolviam a inserção brasileira nas relações econômicas internacionais do período. À relevância histórica das assimetrias internacionais pode-se contrapor a ênfase liberal na suposta complementariedade harmônica das diversas especializações nacionais integradas pelo livre mercado mundial, para o presumido alcance de um equilíbrio maximizador geral. À luz dos argumentos liberais, crises cambiais em algum elo do sistema só poderiam ser explicadas por imperfeições produzidas pela arbitrária intervenção política nos mecanismos auto-reguladores de mercado (*unsound policies*). Inversamente, ao enfatizar as assimetrias internacionais (assim como outras limitações estruturais internas), pretendi apresentá-las como *restrições* hierarquizadas sob as quais operavam as políticas econômicas domésticas (pelo menos a curto/médio prazo), e que não podem ser teoricamente redutíveis, inversamente, a meros "efeitos" do modo como estas políticas eram conduzidas.

Atualmente, a maioria da profissão esposa de um certo consenso a respeito do motivo geral das crises cambiais na época do modelo dito "autárquico" de desenvolvimento não apenas do país, mas da América Latina como um todo — em contrapartida aos modelos "abertos" e "exportadores" do Sudeste Asiático. Simplificando um pouco, esta posição teórica dominante (também politicamente, se considerar-se sua convergência ao posicionamento das instituições multilaterais sediadas em Washington) tende a apontar a interferência estatal no mecanismo alocativo presumidamente eficiente representado pelos sinais de preços do mercado como o motivo geral das crises monetárias e cambiais brasileiras. Segundo este "consenso", as crises monetárias e cambiais (incluindo as crises das dívidas externas) que marcaram seja o esgotamento do "modelo autárquico de industrialização" seja o processo que levou a este esgotamento seriam o resultado

de um acúmulo de "erros" de política econômica, motivados por dogmas doutrinários ultrapassados e/ou atividades políticas "predadoras de renda".[82]

Com efeito, o argumento liberal típico é uma crítica ao modelo supostamente idealizado de substituição de importações industriais "perseguido" politicamente no Brasil (e nos demais modelos "autárquicos" da América Latina) a partir dos anos 30, por implicar em intervenção injustificada na eficiência alocativa do sistema de preços, motivada por atividades políticas "predadoras de renda" e por uma idealização arbitrária, "anti-natural" e equivocada — pois contraproducente — quanto ao que deveria ser esta industrialização. Segundo os liberais, a realocação injustificada de recursos domésticos da produção de bens exportáveis para a produção de bens importáveis reduziria o escopo de produção/consumo afetado pelo comércio exterior e, assim, pela disciplina de eficiência alocativa que só ele poderia garantir. Os instrumentos utilizados nesta intervenção — incentivos fiscais e creditícios, altos níveis de proteção contra a concorrência externa e a sobrevalorização da moeda local — implicariam em distorções "artificiais" no sistema alocativo dos preços de mercado e, por conseguinte, afastariam a alocação de recursos da direção "naturalmente" eficiente representada pelas vantagens comparativas. Ao invés da opção natural de "*take the right prices as they are*", as tentativas artificiais de "*make prices as whished*" para estimular o crescimento econômico além do limite do possível teriam, a médio e longo prazo, efeitos contraproducentes. O déficit público (induzido pelo populismo macroeconômico e pelos incentivos/desperdícios fiscais), a ineficiência produtiva doméstica (provocada pela proteção anti-importações) e a manutenção de taxas de câmbio anti-exportações (seja pela fixação nominal seja pela condescendência com a inflação) gerariam uma tendência a déficits comerciais e ao endividamento externo cumulativo, agravando as restrições de divisas que se pretendia superar.

Evidentemente, nesses exercícios teóricos há várias hipóteses explícitas ou implícitas passíveis de crítica, mas no momento gostaria de enfatizar uma delas: haveria um caminho "natural" de desenvolvimento aberto para os países latino-americanos que só não foi seguido em razão da arbitrariedade dos grupos políticos e técnicos que o rejeitaram. Assim, as crises cambiais ocorridas em algum elo nacional do sistema só são explicadas pela equivocada condução de políticas econômicas nacionais (*unsound policies*) porque se presume que não haja nada que as justifique *tirante* os interesses e as ideologias esposadas por aqueles que, arbitrária e erroneamente, efetivaram as políticas "anti-naturais". Em outras palavras, supõe-se que os *policy-makers* operaram em um contexto livre de restrições *históricas específicas,* internacionais ou locais

[82] Conferir B. Balassa (1982) e (1983), J.N. Bhagwati (1985) e (1986), G. Ranis & L. Orrock (1985), Balassa & Williamson (1987), e J. Williamson (1990). Um exemplar brasileiro do argumento é fornecido por Gustavo Franco (1999).

(ao contrário de restrições herdadas da disponibilidade relativa de fatores de produção, particularmente naturais), e que poderiam/deveriam ter "optado" por políticas liberais, diferentes daquelas implementadas e consideradas como tecnicamente equivocadas à luz das teorias liberais invocadas para analisá-las. É evidente que surge o problema de definir o que seria (ou teria sido) o desenvolvimento "natural" destas economias, o que, à luz do que efetivamente ocorreu, não pode deixar de constituir um exercício contra-factual. Frente à impossibilidade de superar esta aporia sem uma referência externa à própria experiência latino-americana, os exercícios voltam-se para a história comparativa: haveria casos nacionais (do sudeste asiático) que ilustrariam o caminho "natural" que poderia ter sido percorrido pelos países latino-americanos. Na comparação com a intervenção estatal predominante no sudeste asiático, a intervenção latino-americana perderia por não limitar-se (como presumido) a meramente apoiar o caminho "natural" indicado pelo sistema de preços (*market friendly*), mas por buscar revertê-lo de todo, orientando-o "para dentro" e não "para fora".[83]

Um ponto ausente deste discurso é, como de praxe nas teorias liberais, o tema das assimetrias internacionais. O tema das restrições externas *específicas e desiguais* sob as quais a política econômica poderia estar operando não é, a rigor, uma agenda teoricamente cabível nesta linha de pesquisa, à medida que se parte do axioma apriorístico de que as diferenças internacionais são harmonizadas pela complementariedade mútua e não fornecem a base para a constituição e reprodução cumulativa de assimetrias. As crises cambiais tendem a aparecer como produto exclusivo da equivocada condução de políticas econômicas nacionais (tirante a influência de choques "aleatórios") porque, nessa tradição teórica, não podem surgir da transmissão de pressões internacionais e assimetrias sistêmicas contra as quais pouco (ou nada) as políticas nacionais poderiam fazer. No capítulo anterior, contrapôs-se a esse axioma o argumento de que o plano das hierarquias internacionais deve ser tomado como um *locus* privilegiado para explicar as vulnerabilidades da economia brasileira à época (como em outras), *em conjunto* com limitações estruturais internas (políticas, financeiras e cognitivas) que se articulavam às externas para definir um contexto restritivo para a condução das políticas econômicas a curto/médio prazo.

---

[83] Ver A.O. Krueger (1985) e G. Ranis & L. Orrock (1985). Ainda que reconheçam a intervenção estatal nas economias do sudeste asiático, os liberais argumentam que esta intervenção teria se voltado a meramente reafirmar os sinais alocativos do sistema de preços e a apoiar a alocação privada de recursos na direção "natural" das vantagens comparativas, no que se diferenciariam do caminho tomado pelas economias latino-americanas depois da primeira etapa, "fácil", da substituição de importações. Ao final desta etapa inicial, enquanto na América Latina *optou-se* por seguir a estratégia de aprofundar a substituição de importações em direção à segunda etapa, "difícil" porque exigente de fatores de produção dos quais a região era carente, no sudeste asiático teria se optado seguir um caminho "extrovertido" em que, a despeito da intervenção estatal, nunca se pretendeu eliminar a disciplina e os sinais alocativos do comércio exterior e afastar a alocação de recursos de seu caminho "natural": ver B. Balassa (1981).

De fato, uma vez que as suposições axiomáticas de equilíbrio e complementariedade harmônica internacional sejam questionadas, abre-se o espaço teórico para incorporar restrições à política econômica. Mas que se frise de antemão: restrições *inerentes* à configuração histórica do sistema econômico, que não é o sistema harmônico, auto-regulado, hipostasiado nas narrativas liberais como entidade abstrata, natural, universal e supra-histórica. Portanto, restrições que influenciam um sistema que é parte do reino histórico "arbitrário" que as narrativas liberais supõe afetar apenas "desde fora" suas leis naturais.

Este capítulo busca fornecer referências para o "programa epistemológico" dos capítulos históricos que se seguirão: antes de deixar-se levar pela tentação de explicar os complexos processos históricos que culminaram em crises através de uma descrição dos presumidos "erros" de política econômica envolvidos, cabe reconstituir e avaliar os recursos de poder limitados à disposição das autoridades econômicas, suas estratégias, o modo como viam o mundo (de limites e oportunidades), e tentar reconstituir até suas esperanças; e apontar as restrições que provavelmente limitaram suas estratégias, antes mesmo de frustar suas esperanças. É neste sentido que o presente capítulo, ainda que procure discutir referências interpretativas sobre o tema, está intimamente articulado aos capítulos históricos que o cercam. Ele procura mostrar que a identificação de restrições externas específicas à inserção internacional brasileira deve ser integrada à análise de restrições internas, para fornecer uma interpretação das crises cambiais brasileiras mais rica e complexa que aquela oferecida por várias narrativas liberais, de um lado, e por várias narrativas cepalinas/estruturalistas, de outro.

Na primeira seção, a seguir, propõe-se algumas referências a respeito das restrições estruturais que a forma de organização básica da economia capitalista impõe a políticas nacionais dispostas a promover certos objetivos econômicos no interior de um sistema hierarquizado de Estados, e os recursos de poder (inclusive retóricos) que podem ser mobilizados para reafirmar, superar ou contornar estas restrições. A discussão das limitações estruturais à política econômica será particularmente importante na análise das restrições que precisaram ser superadas ou contornadas para a industrialização pesada dos capitalismos tardios, e dos recursos de poder mobilizados nesta tarefa. Na segunda seção, ainda de maneira mais abstrata, discute-se a relação entre restrições externas (advindas do sistema internacional) e restrições internas, considerando-se necessário superar concepções que raciocinam em torno à *polaridade* externo/interno, como ao final da seção se sugere ao discutir as contribuições de Pedro Malan (1976) e (1981). Na terceira seção, alguns aspectos do debate sobre restrições externas e internas na industrialização tardia brasileira são discutidos, de maneira a propor uma formulação interpretativa sem vícios de dualismo e reducionismo. Buscando tratar criticamente algumas interpretações do desenvolvimento

do capitalismo brasileiro, esta seção ressalta as contribuições que, explicitamente ou não, se contrapõem às narrativas liberais acima citadas, ao enfatizar que nosso capitalismo não repetiu as fases e problemas daquilo que às vezes se presume "típico", "natural" ou "universal" do sistema. A seção de conclusão do capítulo procura retornar a algumas hipóteses do pensamento cepalino, buscando mostrar que sua força (a ênfase em restrições externas) está intimamente vinculada às suas debilidades.

Apesar de ser elaborado a um nível de abstração mais elevado que o dos capítulos que o cercam, este capítulo busca apenas fornecer algumas referências para orientar o tratamento das questões históricas. Mas sem qualquer pretensão teórica genérica, procura apenas evitar confusões terminológicas/interpretativas freqüentes. Seu recado é relativamente simples: se é preciso reconhecer que as crises cambiais brasileiras freqüentemente foram influenciadas por processos internacionais alheios ao controle da política econômica doméstica (irredutíveis a seus "erros"), não se pode defender que o modo como reagimos a tais desafios externos também tenha sido determinado "desde fora", como se no processo que levara à crise e à sua superação não importassem outras restrições internas ou as lutas políticas quanto ao modo de reagir a, e mesmo de perceber, as restrições externas. É preciso, portanto, articular referências que permitam pensar a interação entre estratégias políticas e restrições estruturais sem responsabilizar prontamente "erros" de política econômica como a causa das crises, nem a desconsiderar as restrições internas que condicionaram a definição ou manietaram a implementação das políticas econômicas nacionais.

2.2. Restrições estruturais, recursos de poder e idéias econômicas: algumas referências conceituais

Afirmou-se que as narrativas liberais típicas das crises econômicas da América Latina tendem a abstrair as restrições *históricas específicas* sob as quais suas experiências de crescimento econômico (de resto, dificilmente redutíveis a um único "padrão") se desenvolveram. Não obstante, o tema das restrições à política econômica é um tema caro à tradição liberal. Afinal, o liberalismo econômico advoga que o livre jogo das forças de mercado é capaz de produzir (automaticamente) equilíbrios que maximizariam as funções de preferências dos agentes econômicos individuais. Tal resultado não dependeria substancialmente de políticas públicas. No limite, o máximo que tal mecanismo auto-regulador precisaria seria de instituições garantidoras dos direitos de propriedade e dos contratos estabelecidos livremente. O argumento, então, define um critério normativo para julgar a eficácia técnica das políticas de Estado: não intervir arbitrariamente

no sistema de preços. Se algum equilíbrio sub-ótimo resultar das interações mercantis, isto presumivelmente ocorreria porque intervenções políticas teriam buscado atingir objetivos "anti-naturais" definidos, arbitrariamente, fora do mercado. Estas intervenções não passariam impunes. A revanche das leis naturais contra a interferência artificial produziria, ao fim e ao cabo, resultados contraproducentes àqueles que orientaram as intervenções. Logo, as restrições à política econômica estariam rigidamente determinadas pela presumida existência de um reino de leis naturais que se imporia contra o artificialismo das arbitrárias intervenções humanas politicamente orientadas.[84]

Um suposto básico do argumento liberal a respeito das restrições naturais às políticas de Estado é que a economia capitalista (entendida simplificadamente como "economia de mercado") não é caracterizada por quaisquer "falhas" (ou "doenças", na precoce formulação dos fisiocratas franceses) intrínsecas, senão a curto prazo, certamente a longo prazo. Logo, suas "disfunções" seriam predominantemente o produto de interferências *exógenas e incorretas* em seu livre funcionamento ("remédios errados", na antiga visão fisiocrática). Ainda que algumas qualificações admitam hoje a existência de "ruídos" que atrasem os ajustes automáticos, definir o que seria uma política econômica adequada para compensar as "imperfeições de mercado" (*market failures*) não é uma tarefa simples: a rigor, praticamente qualquer política pode ser justificada como um resposta a uma imperfeição do mercado, *ou* criticada como uma intervenção arbitrária e injustificada nos resultados perfeitos do mercado (dada a indefinição, para alguns o ideal seria não intervir). É um avanço parcial em relação à ortodoxia liberal mais radical conceber que o mercado pode apresentar falhas e imperfeições e que necessita de externalidades e bens públicos (não somente segurança policial e jurídica dos direitos de propriedade mas, na listagem-padrão, a oferta de economias externas na forma de infra-estrutura de bens públicos, orçamentos equilibrados, regras estáveis de provisão de moeda etc.). Mas o problema básico reside na preservação da primazia e da dualidade ontológicas que estão na base do pensamento liberal — o "mercado" como esfera primeira, como o reino de entidades naturais, e a política como esfera artificial, como o reino da arbitrariedade

---

[84] O argumento vem sendo repetido desde suas primeiras formulações a pelo menos dois séculos e meio atrás, até suas versões mais recentes e matematizadas sobre *public choice,* governabilidade, expectativas racionais e teoria econômica da democracia: para um erudito ensaio histórico, ver A. Hirschman (1991), e para uma resenha crítica sobre os desenvolvimentos recentes na ciência política liberal, ver A. Przeworsky (1990), parte I. Para os desenvolvimentos iniciais e posteriores na história do pensamento econômico sobre as leis econômicas naturais, ver em particular L. Belluzzo (1975), E.K.Hunt (1978) e Screpanti & Zamagni (1993). Excelentes discussões das primeiras formulações liberais dos fisiocratas franceses e filósofos-economistas britânicos são especialmente feitas por K. Polanyi (1944), L. Dumont (1977) , P. Rosanvallon (1979) e R. Kuntz (1982).

humana. Esta dualidade está implícita no argumento liberal a respeito das crises cambiais dos modelos de desenvolvimento "autárquicos" da América Latina.[85]

Como demonstraram tão bem K. Polanyi (1944), L. Dumont (1977) e P. Rosanvallon (1979), esta dualidade ontológica é uma ficção metafísica. Historicamente, o processo de mercantilização das interações sociais não tem nada de universal associado às inclinações naturais do homem (conforme, por exemplo, a "propensão natural para a troca" de Adam Smith). Relembrar as realidades históricas é essencial: o surgimento do moderno mercado mundial a partir do ocidente europeu envolveu o controle militar externo de regiões pré-capitalistas e rotas comerciais, tanto para o fornecimento de matérias-primas e alimentos, quanto como escoadouro de parte da produção metropolitana — processo no qual a reorganização *forçada* das atividades produtivas nas regiões coloniais assumia formas coercitivas (bastante afastadas do ideal do *homo economicus)*. Já o advento do mercado moderno como forma *interna* de socialização, inicialmente no noroeste europeu, supôs a proletarização forçada de produtores diretos — sua separação da propriedade dos meios de produção —, um longo processo no qual o papel da força política organizada também foi central e determinante.[86] A generalização das trocas mercantis *no interior* de uma sociedade nacional, por sua vez, representou uma ruptura radical diante de antigas tradições comunitárias e dependeu em parte de novas legislações trabalhistas e sociais fortemente coercitivas (como também de transformações religiosas), sendo concomitante à expansão do capitalismo industrial na Grã-Bretanha — em uma fase relativamente recente na história.[87] Como se sabe, a difusão posterior do capitalismo industrial pelo continente europeu envolveria uma direção política ainda mais explícita que no capitalismo originário, em parte exatamente pela existência prévia de um pioneiro industrial fortemente defensor do livre-comércio mundial (que freqüentemente o impunha militarmente contra os que não podiam se defender). Isto não é uma exceção histórica: diversas sociedades e culturas reproduziram-se por períodos muito mais longos que o do capitalismo

---

[85] Os teóricos mais radicais afirmariam que harmonias perfeitas existem *não apenas* a longo prazo, como já a curto prazo — criticando qualquer forma de intervenção estatal para além do "guarda-noturno" —; os menos radicais concordariam que as "falhas" não existem a longo prazo, porém já provocariam "ruídos" no mecanismo de funcionamento harmonioso dos mercados a curto prazo. Para estes últimos, caberia às políticas econômicas (a curto prazo) a simples tarefa de acelerar o ajuste das economias de mercado à sua trajetória naturalmente eficiente a longo prazo.

[86] Esses foram pontos centrais da crítica seminal feita por K. Marx (1867) à economia política clássica, fazendo várias sugestões originais sobre a gênese política do capitalismo no famoso cap. 24 de *O Capital, I.* Posteriormente, vários historiadores e economistas aprofundaram, questionaram e qualificaram seus argumentos — envolvendo várias controvérsias a respeito do papel relativo das lutas sócio-políticas e da expansão das rotas comerciais no processo: cf. por exemplo M. Dobb (1945) e R. Brenner (1974), e as controvérsias que induziram nas coletâneas organizadas por R. Hilton (1976) e Aston & Philpin (1985). Uma resenha recente destes debates é de E.B. Mariutti (2000).

[87] Este ponto é desenvolvido por R. Tawney (1926) e K. Polanyi (1944), mas também por E. P. Thompson (1963), (1967), (1971) e (1975), P. Laslett (1965) e (1977) e A. MacFarlane (1978).

industrial moderno sem conhecerem o mercado como um reino de trocas auto-interessadas, ou limitando-as como uma esfera muito circunscrita, geralmente no comércio externo à longa distância entre diferentes regiões e sociedades — e não como princípio básico de socialização interna.[88]

A primazia ontológica universal do mercado — da mercantilização das relações sociais como uma entidade natural e supra-histórica — sobre as demais formas de interação social e internacional é, portanto, uma suposição filosófica metafísica fortemente *arbitrária* — isto é, ela participa menos do reino das "entidades naturais" que do reino político "arbitrário" e histórico do qual presume se afastar e criticar. Na condição de recurso de poder em conjunturas históricas (mais que como descrição *epistemologicamente neutra* da realidade "natural"), sua difusão prática como argumento político/ideológico (afirmando uma presumida primazia ontológica do mercado sobre a política) está associada a lutas políticas nas quais, recorrentemente, é utilizada para a racionalização universal de interesses particulares de Estados, frações de classe social e/ou correntes políticas interessadas no e beneficiários do livre comércio de *certos* bens e serviços; e/ou prejudicadas por *determinado* curso de política econômica interna ou externa que gostariam de reverter. Caso se rejeite o dualismo "natureza" x "história", é possível conceber as restrições à política econômica de forma diferente do que faz a tradição liberal. Interpretando os argumentos econômicos (liberais ou não) como recursos de poder, podemos apreender o modo como as idéias são incorporadas na esfera política de um modo menos imediato do que se sugere nas concepções que propõem um caminho direto das "leis" tecnicamente identificadas para suas "aplicações" particulares, marcado por um processo de "aprendizagem social" presumido como politicamente neutro.

De fato, há um vício tecnicista ("ricardiano") implícito nas raízes teóricas do argumento liberal: supõe-se que há uma "técnica correta" de gestão de políticas econômicas, em qualquer tempo e lugar. Há também um vício político-normativo: propõe-se que as questões de política econômica sejam apanágio de "sábios" (que partilham, haveria um consenso, das mesmas opiniões) capazes de orientar um processo de "aprendizagem social" a respeito das "técnicas sadias" de gestão econômica *(sound policies).* Um ardil de retórica envolvido nestes argumentos está em que os "conselhos" propostos são menos técnicos (ou melhor, tecnicamente neutros e consensuais) que político-normativos (são armas retóricas de legitimação de posicionamentos práticos, em contextos de divergência e conflito). Mas se pode recorrer a uma formulação mais

---

[88] Este é um ponto que historiadores e antropólogos insistem em lembrar aos economistas, irritados com generalizações a respeito do *homo economicus*: cf. B. Malinowsky (1922), (1926) e (1935), M. Mauss (1924), H. Pirenne (1927) e (1930), R. Thurnwald (1932), K. Polanyi (1944) e (1957), M. Godelier (1969) e (1975), M. Sahlins (1972) e R. Lopez (1976).

abrangente que sirva, inclusive, para interpretar o papel que a mobilização de argumentos econômicos exerce em conjunturas de conflito político. Se recusarmos o dualismo "leis naturais" x "arbítrio humano", quando os críticos liberais conseguirem ter êxito no veto contra políticas "arbitrárias", não seriam as "leis naturais da economia" que estariam restringindo as políticas econômicas em questão, mas sua *manipulação retórica* na luta política em torno da formulação das prioridades de política econômica e de suas condições de implementação. E quando o *argumento* liberal é utilizado na defesa da implementação de certas linhas de política econômica (assim como argumentos favoráveis ao "dirigismo"), as políticas econômicas também estariam respondendo menos a objetivos "técnicos", neutros, universais ou naturais que a impulsos políticos seletivos.[89]

À parte o dualismo "leis naturais" x "arbítrio humano", as restrições estruturais às políticas econômicas estão em que (i) as políticas precisam de coalizões estáveis de poder que objetivem a concentração dos recursos de poder necessários para sua formulação e execução (entre agentes sociais "de baixo" e, principalmente, "de cima"); (ii) precisam garantir a adesão dos interesses econômicos privados (nacionais ou não) articulados à sua implementação; (iii) precisam dispôr de graus de liberdade no interior de um sistema internacional. Seria possível reduzir estas condições (cada uma necessária mas insuficiente) a um problema meramente técnico e avaliar as políticas segundo seu grau de "erro" ou "acerto" (como fazem os liberais) se, no extremo oposto da suposição liberal, o Estado fosse não o *violador* indevido de leis naturais da economia, mas o próprio *demiurgo* da sociedade e da economia. A análise de "erros", "desvios" e "acertos" poderia esgotar o rol de problemas pertinentes às políticas econômicas, mas apenas se questões eminentemente políticas fossem redutíveis a questões técnicas, e não restassem senão obstáculos técnicos para a identificação dos "problemas corretos" e de suas "soluções acertadas". Um breve comentário sobre a utilização às vezes indevida de critérios simplistas de "erro" e "acerto" em questões de economia política pode contribuir a esclarecer melhor o ponto.

---

[89] No capítulo seguinte, estudaremos a "campanha contra a estatização" em que vários argumentos liberais foram mobilizados como recursos de poder para propor uma reorientação da economia brasileira em relação aos rumos indicados pela administração Vargas no final do Estado Novo. Nesta campanha liberal, vários dos argumentos utilizados pelas "campanhas contra a estatização" posteriores seriam antecipados e refinados (pois também não eram absolutamente novos), marcando uma linha de continuidade política e ideológica entre elas — se não fosse apenas pelos mecanismos institucionais de reprodução de idéias na formação de economistas, porque o líder intelectual da primeira campanha, Eugênio Gudin, viveria o suficiente para participar ativamente das que se seguiriam, além de atuar como reconhecida liderança institucional no comando de cursos, institutos e revistas de economia. Na história brasileira recente, há pelo menos duas "campanhas contra a estatização" antes daquela estimulada desde dentro dos aparelhos de Estado pelo governo Collor: aquela estudada por R. Dreiffus (1981) e (1986), cap. 6, e a estudada por S.V. Cruz (1984), ou seja, as patrocinadas pelo complexo IPES/IBAD na primeira metade dos anos 60 e pelas organizações empresariais na segunda metade dos 70. Em certo sentido, mesmo a "banda de música" da UDN utilizava argumentos contra a "estatização" do país em suas campanhas contra Vargas: cf. M.V. Benevides (1980).

É evidente que o conceito de "erro", como o seu contrário, pode ser aplicado, com poucas ressalvas, na análise de questões técnicas. O conceito de "erro" enfatiza a incompetência no manejo dos meios necessários ao alcance de certas finalidades muito bem definidas: para que sua aplicação fosse suficiente para esgotar a análise de políticas econômicas, seria necessário que pouco importassem os conflitos a respeito das finalidades que devam priorizar. Como muito da política diz respeito à luta em busca de objetivos diferentes — e menos à luta quanto aos diferentes meios técnicos para alcançar as mesmas finalidades —, o conceito de "erro" tem, no mínimo, uma validade limitada: as políticas de Estado respondem menos a necessidades "técnicas" que a impulsos políticos, mesmo quando sejam justificadas em termos de adesão às "leis naturais" (ou similares). Neste sentido, quando os argumentos econômicos (liberais ou não) são utilizados como critérios técnicos (presumidamente absolutos) de defesa ou crítica de finalidades "certas" ou "erradas" de política econômica, eles estarão invadindo indevidamente a seara para além da qual questões meramente técnicas poderiam definir controvérsias; na verdade, estariam sendo usados como recursos de poder (devidamente traduzidos, retoricamente, em linguagem técnica) em conjunturas de conflito quanto às orientações econômicas *cujas finalidades são desejáveis ou não* (e não meramente "corretas" ou "incorretas").

Uma vez rejeitada a transcendência da técnica sobre a política, e ainda que fossem explicitados os impulsos políticos que movimentam as iniciativas decisórias, a utilização do modelo da racionalidade técnica na análise da implementação efetiva das finalidades das políticas de Estado — para avaliar, eventualmente, os "erros" e "acertos" em sua realização tática —, tampouco é suficiente: seria preciso estabelecer uma relação direta e exclusiva entre as decisões políticas e seus "resultados", isto é, os processos econômicos afetados por elas. Entretanto, em um Estado-nação onde vigore uma economia capitalista — pois não se trata apenas de uma "economia de mercado" —, estabelecer tal relação direta e exclusiva seria supor demais: que os condutores das políticas econômicas controlem diretamente as condições e os instrumentos necessários ao alcance de suas finalidades, ou que sejam capazes de mobilizar prontamente os recursos de poder (materiais e outros) de que ainda não disponham. É verdade que se todos os recursos de poder necessários estivessem à disposição dos condutores das políticas de Estado, processos econômicos indesejados seriam meramente o resultado do fracasso no alcance das finalidades politicamente propostas — decorreriam simplesmente da *incompetência* no manejo dos recursos de poder disponíveis, isto é, de "erros".

Tal modelo "demiúrgico", evidentemente, não corresponde ao capitalismo — o que permite sugerir abandoná-lo na avaliação das restrições estruturais às políticas econômicas sem ceder, por outro lado, às tentações simplificadoras das abordagens que pretendem (mobilizando ou não a

metafísica ontológica e política das "leis econômicas naturais") *reduzir* as restrições à incapacidade técnica e ideológica de seus governantes. O fato é que o capitalismo é uma formação social que limita estruturalmente as pretensões demiúrgicas do Estado que lhe corresponde: como *não existe* capitalismo sem uma certa descentralização das decisões econômicas, as decisões de como alocar os recursos produtivos da sociedade não são tomadas *unicamente* pelo órgão político central (ainda quando este busque definir direções explícitas nesta alocação, com maior ou menor sucesso). É verdade que a expansão de "economias mistas" ao longo do século XX (particularmente pós-II Guerra) complicou algo do quadro típico de períodos mais liberais do capitalismo mundial, com a participação de empresas estatais na formação bruta de capital fixo (excluídos investimentos da administração direta em construções, saúde, educação, equipamento viário etc.) variando em torno a um amplo espectro (tabela 21).

Tabela 21 Participação de firmas estatais na formação bruta de capital fixo, 1960-80 (%)

Anos	Formosa	Coréia	Japão	Índia	Ásia	Tanzânia	Argentina	Brasil	Grã-Bret.	França	Europa	EUA
60's	38,1	31,2	12,7	36,8	n.d.	9,2	15,4	14,0	19,8	20,6	n.d.	4,0
	(1958-61)	(1963-4)	(1966-9)	(1962-5)		(1964-5)	(1968-9)	(1968)	(1962-5)	(1962-5)		(1960)
70's	35,0	25,1	11,6	33,8	27,7	30,3	19,6	22,8	17,0	15,0	23,4	4,4
	(1974-7)	(1974-7)	(1974-7)	(1974-7)	(1974-7)	(1974-7)	(1978-80)	(1980)	(1978-81)	(1970-3)	(1974-7)	(1978)

Fonte: R. Short (IMF, 1983) *apud* R. Wade (1990), p. 177.

A expansão de economias "mistas", porém, não deve confundir-nos: uma situação nacional extrema na qual a propriedade e direção dos setores líderes da economia é primordialmente concentrada pelo Estado sem finalidades lucrativas, deixando um espaço marginal para pequenos proprietários privados — controlando rigidamente suas possibilidades de expansão —, não deve ser considerada, pelo menos sem fortes qualificações, como capitalista. O mesmo não se aplica a formas de desenvolvimento capitalista em que a participação estatal direta no sistema produtivo e financeiro articula-se para favorecer o crescimento de grandes empresas e conglomerados privados, respeitando e promovendo os direitos à propriedade burguesa e à sua expansão — ainda que esta articulação se faça de formas internacionalmente diferentes. E nos Estados-nação em que se defende *juridicamente* a existência e possibilidade de expansão da propriedade privada (dos meios de produção e enriquecimento privado), o Estado burocrático-burguês moderno se legitima em parte no corpo do direito civil privado, esteja sujeito a eleições regulares *ou não*, aberto a instituições de política representativa *ou não*, proprietário de empresas produtivas *ou não*, provedor

de amplos serviços sociais gratuitos *ou não* (e embora o direito civil não se apresente de modo invariável).[90]

Neste sentido, nos Estados onde a correlação histórica de forças políticas implicou na criação de instituições de defesa jurídica da propriedade privada por meio do direito civil (cristalizando uma divisão de poderes em que o poder judiciário destina-se a reprimir violências contra a "ordem dos contratos"), defende-se a separação jurídica entre a propriedade privada e a autoridade central — de modo que os recursos que se constituem como propriedade privada são alocados segundo certas prerrogativas decisórias de seus proprietários. A não ser como punição criminal incomum ou na forma de um "estado de exceção" (em casos de guerra e ruptura institucional em que certos direitos constitucionais existentes sejam suspensos e reformulados), à autoridade política central não é conferido o poder de expropriar recursos sem indenização (ainda que isto excepcionalmente se tente), ou de ordenar aos proprietários privados o uso preciso a ser feito de seus recursos. E ainda que emanem ordens precisas e diretas, não é garantido que se disponha dos meios (políticos, militares, administrativos ou jurídicos) para fazer cumpri-las. Por conta disto, não é garantido que as políticas econômicas disponham ou preservem a centralização dos recursos de poder necessários para a implementação direta e bem-sucedida de suas diretrizes.[91]

---

[90] Com isto não se pretende dizer que outras formas de legitimação (jurídicas ou não) estejam excluídas ou estejam subordinadas sem conflitos a esta, mas sim (para dizer o mínimo) que a dominação social em uma sociedade burguesa é às vezes organizada juridicamente de uma maneira indireta, sem definir castas e hierarquias políticas hereditárias, mas estipulando as prerrogativas derivadas da propriedade privada de uma forma universal (todos são iguais perante a lei) e protegendo-as de violências contra a ordem dos contratos, ou seja, contra o direito dos proprietários de usufruírem de suas propriedades — resguardada a vida (pelo menos como ideal jurídico), os direitos, os contratos e a propriedade alheia, isto é, implicitamente também a preservação e expansão do capitalismo. É verdade que a expansão (internacionalmente circunscrita) da cidadania política e social— nos termos de T.H. Marshall (1963) —, expandiu definições de direito público sobre certos domínios prévios do direito civil. Ainda assim, a defesa dos direitos à propriedade permanece uma claúsula pétrea dos regimes jurídicos burgueses: a convivência do direito civil com condições de sua alienação em nome do "interesse público" supõe sua existência, não a nega, ainda que seja fonte de conflitos freqüentes: cf. W. Friedmann (1971), A. Wolfe (1977) e C.B. Macpherson (1985). Para uma visão crítica do direito civil-burguês (entendido como uma forma jurídico-política adequada à reprodução do capitalismo), ver E. Pasukanis (1924) e N. Poulantzas (1968), pp. 117-137. Para um apanhado da filosofia política liberal das origens aos neocontratualistas contemporâneos, ver J.G. Merquior (1991) e, para um contraponto crítico, cf. R. Wolff (1968).

[91] Os despossuídos de ativos produtivos são tratados com uma certa igualdade (jurídica): em tese, um Estado burocrático-burguês também não pode comandar diretamente homens ao trabalho, se eles não quiserem *negociar contratos* de trabalho com as instituições do Estado — a não ser em caso de guerra, ou como pena criminal. Para fins de análise comparativa, cabe diferenciar os tipos de crise e/ou ruptura da ordem político-jurídica, característicos (i) de golpes de Estado, (ii) da decretação de estado de sítio (em caso de guerra ou outras circunstâncias de exceção), e (iii) de revoluções político-sociais. G. O'Donnell (1977), cap. 1, oferece uma refinada tipologia de tipos de crise no "Estado capitalista" (crise de governo, de regime, de expansão da arena política, de acumulação, e de dominação social ou estritamente revolucionária) que fornece um esquema conceitual para comparar situações concretas. Constata-se que rupturas da ordem jurídica instituída em que são abolidos (inteira ou parcialmente) os direitos políticos são muito mais freqüentes que aquelas em que os direitos de propriedade privada dos meios de produção são afetados: na maioria dos casos, a

Sendo assim, tomar o Estado como "demiurgo" exige (no mínimo) algumas qualificações. Se "poder é a capacidade de implementar objetivos a despeito de resistência", é preciso diferenciar os momentos do poder, e seus campos de atuação. Dizer que um Estado é "forte" supõe um referente: é forte em relação ao quê e a quem? As definições de "força" e "fraqueza" do Estado dependem da esfera de poder em questão (se trata-se de garantir um sistema de dominação social, vencer uma guerra, tributar os mais ricos, impôr uma legislação impopular ou oferecer serviços públicos gratuitos, por exemplo). Para questões de política econômica, o Estado "forte" não será necessariamente aquele que decidir seus objetivos com autonomia olímpica ("acima" da burguesia e suas frações), mas será aquele capaz de implementar estes objetivos, sejam eles processados e definidos como forem. Se quiser-se avaliar a "força" de um Estado, é necessário diferenciar os momentos de definição e de implementação das políticas, pois independentemente dos canais políticos, mais abertos ou mais fechados, para influenciar a *formulação* de decisões — e a forma como uma correlação de forças políticas se exprime nas decisões tomadas, explícita ou implicitamente —, *implementar* exitosamente políticas econômicas no capitalismo não depende apenas da capacidade de coerção policial e militar concentrada no Estado, a não ser talvez quando se trata de obstruir ou vetar atividades. Sendo assim, o par de um Estado "forte" não é necessariamente uma burguesia "fraca": as políticas econômicas freqüentemente precisam liderar e articular interesses capitalistas (de formas mediadas por negociações diretas ou não) para executar seus objetivos. E em meio a um sistema inter-estatal fortemente competitivo, um Estado nacional-burguês pode ser mais "forte" na implementação de objetivos de política econômica quando lidera uma burguesia (ou fração dela) "forte" do que quando se articula a uma burguesia "fraca" — pois no plano internacional uma burguesia "fraca" pode freqüentemente representar não uma condição mas um empecilho para a realização de objetivos de política econômica declarados.

Para este ponto, apoie-mo-nos na longa citação de Linda Weiss (1998), pois não poderíamos formular melhor:

> "A autonomia (na definição de políticas) — maior ou menor — é um fraco previsor da capacidade (de implementação de políticas transformadoras)... O teste de um Estado forte — geralmente entendido como o executivo político nacional e a burocracia que o serve — inclui três capacidades centrais: a habilidade de formular objetivos de política e desenvolver estratégias para implementá-los independentemente de pressões societais; a habilidade de alterar o comportamento de importantes grupos domésticos de modo a promover políticas; e a habilidade de reestruturar o ambiente doméstico (e.g. direitos de propriedade e a estrutura industrial) na busca de

---

reformulação/alienação de direitos costuma ficar muito aquém dos direitos civis de propriedade; na década de 60 (em particular na América Latina), como se sabe, várias "revoluções" — no discurso dos vencedores — justificavam, aliás, a abolição de direitos políticos como forma de defender os direitos de propriedade civil. Em caso contrário, estaríamos diante de uma ruptura da dominação social e da estrutura jurídica básica do Estado burguês, o que certamente não é o caso brasileiro antes ou depois de 1930, 1937 ou 1964.

metas... Os argumentos do Estado-forte geraram comentários largamente críticos, dos quais quatro objeções principais podem ser extraídas. A primeira objeção é o ponto relativamente banal de que a 'força' não é generalizada por todas as esferas de atuação... Outra crítica é que a força ou autonomia é um fraco estimador da orientação política. A autonomia pode até ser um bom previsor da habilidade do Estado em alcançar seus objetivos, mas um previsor bastante fraco quanto ao conteúdo destes objetivos. Assim, um Estado pode ser forte no sentido de alcançar alguns objetivos (altamente circunscritos) — por exemplo impôr (transferir) a tarefa de ajustamento industrial ao jogo das forças de mercado — precisamente porque tem fraca capacidade de implementar políticas transformadoras por si próprio... Tende-se também a confundir autonomia com capacidade efetiva... (mas) a questão aqui não é apenas a capacidade de perseguir objetivos de maior escopo que os interesses de qualquer grupo particular, mas também de coordenar a mudança econômica de um modo que estimule o crescimento mais que o retarde... Finalmente, uma crítica mais fundamental volta-se a uma fragilidade conceitual que tanto os teóricos do Estado-forte quanto seus críticos partilham. Sem exceção, a literatura do Estado-forte-Estado-fraco têm empregado o conceito de poder de Estado como coercitivo-arbitrário, e concebido as relações de poder entre Estado e sociedade como entre adversários em um jogo de soma-zero. Isto é o que se compreende usualmente por estatismo (segue-se citação de McLennan): 'a tendência do Estado de agir contra os interesses econômicos (de curto ou longo prazo) de classes dominantes particulares'...O ponto que vale enfatizar, entretanto, é que nem a autonomia de Estado nem a subserviência do empresariado pode ser tomado como evidência da presença de capacidade política transformadora. Para avançar além destas noções pouco sutis de força e fraqueza, precisamos de uma conceituação do poder de Estado que leve a sério tanto a força do Estado quanto a força de grupos organizados na sociedade" (1998, pp. 21-30).[92]

De fato, as políticas econômicas dependem, não raro, da articulação de interesses econômicos privados responsáveis por decisões quanto a recursos não-diretamente controlados, a partir de comandos precisos, pelas autoridades políticas centrais. Em outras palavras, para serem bem-sucedidas (particularmente quando tratam de fomentar ajustes industriais reestruturantes diante de desafios externos), as intervenções econômicas dos Estados precisam se basear tanto em comandos diretos, sobre os recursos próprios controlados politicamente — por exemplo, através da expansão do setor produtivo estatal —, quanto em incentivos que induzam decisões privadas indiretamente. E como as decisões privadas são movidas por interesses, para mobilizar tais decisões e influenciar processos econômicos, as políticas econômicas devem influenciar a estrutura de incentivos que move as decisões privadas (negociando-os em fóruns cooperativos ou

---

[92] Reelaborando o conceito de "autonomia inserida" de P. Evans (1992) e (1995), L. Weiss (1998) propõe o de "interdependência orientada". Nas palavras de A. Przeworski (1990), "...o Estado 'forte', se tal palavra tem algum valor, é provavelmente aquele que usa a violência organizada em nome de interesses econômicos dominantes, e não um Estado que se aventure contra eles": p. 49. Repetindo, o par de um Estado "forte" não é necessariamente uma burguesia "fraca" — mesmo porque a "burguesia" é fracionada por interesses mais próximos ou mais afastados das políticas implementadas: cf. N. Poulantas (1974), para quem as crises de/ou no interior de uma hegemonia política (variáveis em intensidade) se caracterizariam pela maior ou menor incapacidade de hierarquizar interesses das diferentes frações da burguesia, em contexto de fortes pressões populares ou não. No Brasil, L. Martins (1966), (1968), (1973), (1980) e (1984) foi (a meu ver) o autor que melhor desenvolveu as potencialidades analíticas do par "desarticulação social"/"autonomia da dimensão política", analisando a forma de desenvolvimento brasileiro como um caso de modernização ("conservadora") pelo alto, fortemente liderado pelo Estado (supostamente preenchendo um vazio). A crítica de suas contribuições será desenvolvida mais adiante, bastando lembrar aqui que "qualquer que seja a forma de organização política, embora o controle do Estado sobre o sistema social possa variar bastante em intensidade, a relação entre as instâncias política e social não pode ser pensada em termos de polaridades": E. Diniz (1978), p. 32.

não) — não havendo garantias de que mesmo que se consiga ofertar tal estrutura de incentivos, as decisões privadas assumirão o rumo desejado. Pelo contrário, as decisões que os proprietários capitalistas estão dispostos a tomar podem vir a subordinar, em certos casos — dependendo de conflitos, negociações e da correlação de forças políticas —, a estrutura de incentivos que a política econômica será obrigada a ofertar, para alcançar, indiretamente, os resultados pretendidos. Nas palavras de um teórico político alemão, "o sistema político pode apenas fazer ofertas aos corpos externos autônomos responsáveis pelas decisões: ou estas ofertas não são aceitas, tornando vãs as tentativas de direção, ou, para serem aceitas, as ofertas são tão atrativas que a direção política, por sua vez, perde sua autonomia, por precisar internalizar as metas do sistema a ser dirigido".[93]

Não é garantido, porém, que mesmo que haja vontade política para ofertar os incentivos *percebidos* (negociadamente ou não) como necessários, a política econômica seja sequer capaz de fazer ofertas suficientemente atrativas aos capitalistas, mobilizando os recursos de poder (materiais e outros) necessários a tais ofertas, para superar as dificuldades do poder regulatório de induzir atividades privadas em direções desejadas. A concentração/mobilização destes recursos depende freqüentemente de correlação de forças favorável e complexas composições de poder, sujeitas a conflitos e instabilidades.[94] A percepção da incapacidade de implementar certos objetivos dentre um escopo de opções pode, inclusive, circunscrever sua seleção de uma forma que não se reduz àquilo que política ou teoricamente seria mais desejável.[95] Assim, a eficácia das políticas

---

[93] Offe, C. (1974), p. 175. Para a teoria de Offe sobre a influência *indireta* da acumulação de capital sobre as políticas de Estado (ou da "dependência estrutural" da burocracia em relação ao capitalismo), ver também, C. Offe (1970), (1972a,b), (1975) e (1976) e, para contribuições similares, C. Lindblom (1977), F. Block (1977) e (1980), Marsh & Lochsley (1983) e A. Przeworsky (1994); o problema destas teorias, entretanto, não é afirmarem demais — como fazem as teorias que buscam derivar *diretamente* as políticas de Estado dos "requerimentos" da acumulação capitalista — mas falarem de menos: dizer que a burocracia tende a fazer o que lhe induz sua "dependência estrutural" ao capitalismo é uma característica formal que pouco indica quê substâncias específicas as políticas assumirão. Para superar o impasse, é necessário conferir maiores graus de liberdade para a contingência dos resultados de conflitos quanto à configuração prática das políticas de Estado — como explorou B. Jessop (1985) a partir da contribuição de N. Poulantzas (1978).

[94] Cf. particularmente a discussão de N. Poulantzas (1978) sobre o modo como as correlações de força e os "equilíbrios instáveis de poder" se exprimem na estrutura material e nas políticas de Estado, e as contribuições de B. Jessop (1977), (1983), (1985), (1990a,b) e S.V. Cruz (1997), cap. 1, sobre o tema, enfatizando o papel de projetos conflitivos e das idéias usadas para defendê-los.

[95] Para uma formulação ligeiramente diferente e mais detalhada do problema, cf. particularmente Bachrach & Baratz (1962) e (1963), ou Ham & Hill (1984). Ou, nas palavras de E. Diniz (1978, p. 40), "...uma alternativa pode não ser sequer incorporada à pauta política por contrariar interesses suficientemente fortes para mantê-la fora das cogitações do núcleo decisório, ou seja, é tão importante saber porque uma decisão não foi tomada quanto estudar os casos bem sucedidos...Desta forma, certas questões são mantidas à margem do horizonte político da elite dirigente, na medida em que operam forças que tendem a afastar as alternativas que afetam interesses não negociáveis do sistema, gerando como que uma dinâmica da supressão da mudança." Na verdade, a mudança não é de todo suprimida, mas é orientada por uma agenda com um viés que circunscreve e induz a direção das decisões: para uma brilhante discussão sobre a "mobilização de viés" como recurso de poder indireto, que obriga os proponentes de políticas (por mais fechado que seja o acesso

econômicas depende menos de sua "competência" que dos recursos limitados que podem mobilizar diretamente, e de sua articulação política a um certo tipo de acumulação de capital, para que os recursos privados sejam mobilizados da maneira pretendida. Depende também da própria existência de instituições estatais especializadas na percepção dos dilemas e opções de política, e organizadas para implementar as escolhas em questão.[96]

A própria criação e configuração do aparato regulador a partir do qual as políticas são formuladas, debatidas e implementadas é influenciada por conflitos políticos que escapam a uma definição meramente tecno-racional. Na verdade, a manipulação de argumentos discursivos, saber teórico e informações técnicas costuma ocorrer em meio a embates, mais ou menos explícitos, mais ou menos cruciais, para "mobilizar o viés" da agenda política no sentido de reproduzi-la, controlar ordenadamente a incorporação de novos temas ou mesmo reverter profundamente suas prioridades, freqüentemente envolvendo o recurso a ideologias econômicas de maneira pouco "epistemologicamente neutra" — ou seja, visando à legitimação "técnica" de posicionamentos práticos e seletivos. Deste modo, políticas que sejam "erradas" para certos portadores de projetos, ideologias e interesses, são freqüentemente "corretas" do ponto de vista de outros interessados, quer ambos se compreendam mais ou menos como advogados e "intelectuais orgânicos" ou não.[97]

---

direto ao sistema de decisão) a "anteciparem as reações" e resistências às propostas que escaparem ao viés implícito na agenda, dificultando sua implementação, ver E. Schattschneider (1960).

[96] Comentando as dificuldades de implementação do New Deal, T. Skocpol (1980) afirmou que "os burocratas de Estado não puderam simples e automaticamente usar o aparato estatal existente para assegurar a recuperação econômica plena (e assim garantir estabilidade social e política). Seus esforços estiveram sempre canalizados, moldados e limitados por estruturas estatais e partidárias não condizentes a intervenções estatais amplamente eficazes": p. 191. Ou seja, a configuração do aparato organizacional de Estado através do qual as decisões de política são tomadas e implementadas "conta" no resultado e na direção das políticas de Estado. De fato, as contribuições reunidas em T. Skocpol et alli (1985) são mais convincentes se compreendidas como esforços para "trazer o Estado de volta" (às análises) que para sugerir o primado do Estado sobre as forças societais — pois as restrições que manietam os dirigentes estatais na formulação e implementação de decisões não se originam apenas de dentro do Estado (nem os dirigentes são apenas "criaturas" do Estado). Mesmo os aparelhos de Estado através dos quais os dirigentes e burocratas formulam, canalizam e implementam suas decisões (mais ou menos autonomamente frente a pressões "externas") são objeto de reestruturações e conflitos políticos que transbordam a esfera intra-governamental ou burocrática. Sendo assim, a utilização do par Estado/sociedade corre o risco freqüente de reificar o Estado como um ente formal e abstrato.

[97] Vários autores vêm desenvolvendo a algum tempo estes temas eminentemente gramscianos, revigorando especialmente o estudo das relações internacionais — em parte porque a discussão sobre hegemonia originou-se (antes de Gramsci) no estudo das relações internacionais, em parte porque as idéias às vezes tendem a circular internacionalmente de modo mais fluído que as mercadorias, e em parte porque é bastante evidente o embate entre posições protecionistas, liberais e keynesianas no concerto das nações: cf. particularmente E. Beugel (1966), R. W. Cox (1981), (1983) e (1994), K. Pijl (1984), H. Overbeek (1993), Overbeek & Pijl (1993) e S. Gill (1993) e (1994). Uma ampla discussão da circulação e recepção das idéias keynesianas em diferentes países é apresentada por P. Hall et alli (1989), mas ver também P. Gourevitch (1986) sobre a emergência de reorientações cruciais das agendas de política em diferentes contextos de crise internacional, assim como as elaborações já citadas de B. Jessop e S.V. Cruz sobre o tema.

Em suma, como os conflitos quanto às finalidades das políticas estatais são mais importantes que debates "técnicos" quanto aos meios de alcançar as mesmas finalidades consensuais, o modelo da racionalidade técnica de pouco serve para a análise da economia política. Para avaliar políticas econômicas sem ceder às tentações do idealismo tecnicista, é necessário fazer várias distinções analíticas, evitando confundir (i) o momento de definição dos objetivos; (ii) a capacidade de implementação dos objetivos; (iii) o modo como as percepções a respeito da capacidade de implementação dos objetivos influencia a própria definição (ou redefinição) dos objetivos — selecionando os viáveis dos inviáveis (ainda que desejáveis). É preciso diferenciar aquilo que é percebido como desejável; aquilo que é percebido como possível; aquilo que é percebido como desejável mas impossível (ou possível) — e avaliar a correção destas percepções à luz de dados históricos que, possivelmente, escapavam à percepção daqueles envolvidos na pugna de proposição e implementação das políticas, "no calor da hora". Aliás, é preciso estar atento para o fato de que parte das percepções dos atores envolvidos (como veremos nos capítulos seguintes) é reformulada continuamente, ou seja, é sujeita a redefinições práticas. À medida que as dificuldades e exigências de implementação dos objetivos se faz experimentar e perceber historicamente, as percepções definidas "no calor da hora" são freqüentemente reformuladas no bojo das experimentações, seus avanços, dúvidas, resistências, hesitações, recuos e vicissitudes.

Resistindo aos excessos de teleologia (inferir o passado à luz do que aconteceu depois), é preciso reconhecer que a evolução histórica produz uma *crítica* das políticas implementadas no passado, selecionando *praticamente* aquelas que tiveram êxito daquelas que fracassaram. Mas não se deve supor de imediato que o motivo principal (ou exclusivo) de terem fracassado reduz-se ao fato de que "o problema foi mal identificado e a decisão supunha a existência de elementos que se relevaram ausentes" (L. Martins, 1973, p. 159). Tampouco se deve supor que a incapacidade de alcançar um objetivo *per se* desejável (por exemplo, uma ampla e crescente exportação de manufaturados ou uma ampla abertura a importações), ou mesmo de colocá-lo no centro da agenda de políticas, se deva à intenção de não fazê-lo (fruto de uma "mentalidade" anti-exportadora ou anti-importadora, por exemplo) — ou supor, explicitamente ou não, que bastaria ter tido a intenção de alcançá-lo para, efetivamente, conseguir implementá-lo com êxito.

Na medida do possível, é preciso reconstituir e avaliar os recursos de poder à disposição daqueles voltados não somente a formular objetivos de política mas, sobretudo, a imaginar os meios práticos para implementá-los com êxito, e reuni-los quando capazes. E, para qualificar um pouco mais a questão, é preciso diferenciar os recursos de poder afirmativo-propositivos à disposição dos gestores de políticas econômicas, dos recursos de poder negativo-obstrutivos.

Trate-se, de um lado, da estrutura de incentivos que as políticas são capazes de ofertar para estimular a adesão de decisões privadas às diretrizes econômicas; de outro, da imposição de vetos a decisões privadas não complementares às estratégias gerais de política — por exemplo, mediante alíquotas tributárias proibitivas sobre certas atividades combinadas a subsídios creditícios e fiscais para outras atividades. Para influenciar a estrutura de incentivos que move as decisões privadas, as políticas precisam combinar coerentemente tanto os estímulos positivos à adesão às atividades selecionadas quanto a imposição de vetos a cursos diferentes de ação econômica. Para ilustrar o argumento, em um estudo comparativo clássico sobre os estilos e instrumentos de política econômica entre os países desenvolvidos no pós-guerra, Andrew Shonfield (1969) demonstrou que as institucionalidades nacionais de estímulo a decisões de investimento produtivo combinaram, de diferentes maneiras, tratamento tributário preferencial à depreciação de capital fixo, créditos e isenções fiscais ao investimento em novas plantas e/ou ampliação de capacidade, com elevadas alíquotas tributárias sobre os lucros retidos e controles de capital sobre operações de câmbio — para punir os usos improdutivos do lucro e premiar sua canalização para novos investimentos de capital fixo.[98]

Um corolário da necessidade de coerência entre estímulos positivos à adesão e a imposição de vetos a linhas diferentes de alocação privada de recursos é que o desmonte ("desregulamentação") de instrumentos negativo-obstrutivos à disposição das políticas tende a enfraquecer a própria estrutura de estímulos positivos. Para ilustrar com o exemplo anterior, os estímulos ao investimento de capital fixo são enfraquecidos se for permitida, por exemplo, a busca de lucros por meio de ataques especulativos nos mercados de câmbio — pela ausência da face (negativo-obstrutiva) de veto proibitivo. Em artigo conciso, K.A. Chaudhry sugeriu exploratoriamente que em vários casos de industrialização tardia, a participação direta do Estado no sistema de produção e financiamento (na constituição de empresas estatais) teria sido exigida pela incapacidade de alcançar objetivos práticos através da regulação à distância das atividades privadas, ou melhor, por sua fraqueza regulatória e extrativa frente a elites privadas que frustravam

---

[98] J. Zysman (1983), por sua vez, explorou comparativamente o modo como, em certos casos nacionais mais que em outros — pelo menos antes do movimento de desregulamentação internacional da década de 80 —, o controle sobre os fluxos de financiamento mostrou-se um poderoso instrumento regulatório para estimular algumas atividades em detrimento de outras, visando estimular o investimento produtivo em certas direções para fomentar o ajuste industrial a "choques" externos, particularmente nos sistemas financeiros em que a importância do crédito bancário era maior que a dos mercados de capitais. Na mesma linha, A. Amsden (1989) demonstrou que o controle estatal do sistema financeiro sul-coreano foi utilizado de modo a orientar investimentos industriais e centralizar/concentrar a propriedade do capital, para reforçar a competitividade internacional dos *chaebols* — fortalecendo os mais fortes e enfraquecendo os mais fracos *(picking winners and punishing losers)*. A mesma questão é explorada por R. Wade (1990) em estudo sobre Formosa (Taiwan).

objetivos regulatórios de governo — em outras palavras, a participação direta do Estado seria um substituto de sua fraqueza regulatória mais que da "fraqueza" da burguesia local (daí os conflitos que usualmente cercam esta participação direta). De todo modo, sem o apoio de vetos complementares, uma certa diretriz política pode ser indiretamente obstruída por decisões privadas que enfraquecem a capacidade regulatória estatal de ofertar estímulos positivos.[99]

Não obstante, o sucesso da estratégia positiva não depende apenas de sua combinação coerente com a imposição de vetos a um curso alternativo de atividade privada. Não é impossível, por exemplo, a ocorrência de crises econômicas caracterizadas pela relativa paralisia da riqueza em formas líquidas, ainda que as taxas básicas de juros caiam a patamares próximos de zero, obstruindo ou diminuindo a rentabilidade do rentismo com títulos públicos mais seguros — e mesmo que controles de câmbio dificultem as fugas de capital. A obstrução da rentabilidade com arbitragens financeiras não leva necessariamente ao investimento produtivo. Se a combinação coerente de recursos de poder afirmativos e obstrutivos não é suficiente para garantir a implementação dos objetivos de política econômica, reduzir sua análise a um balanço de "acertos", "desvios" e "erros" é insistir em métodos simplistas em demasia para questões que envolvem escolhas e interesses político-econômicos complexos. Os governos não devem ser simploriamente julgados (como se fossem meros realizadores de "universais categóricos") pela maior ou menor correspondência de sua prática às doutrinas tidas como "técnica e universalmente corretas" por alguns dos participantes (diretos ou indiretos) do processo em julgamento.

---

[99] Nas palavras de Chaudhry: "Em casos em que o governo se torna o principal produtor e empregador, assumindo a tarefa de definir preços, sua tarefa é simplificada ao monitorar as atividades de firmas e agências que ele controla e gerencia. A participação direta do Estado em economias em desenvolvimento serve como um atalho administrativo... Na base, a propriedade estatal é mais freqüentemente uma resposta à fraqueza administrativa de Estados em países em desenvolvimento do que, propriamente, uma reação à incapacidade do setor privado de fornecer as habilidades e o capital para investimentos volumosos... Em muitos casos, a nacionalização de empresas e a instituição de controles diretos sobre o setor privado podem ser melhor explicados não pela fraqueza do setor privado mas pela desmedida força e coesão das elites privadas e de sua habilidade para frustrar os objetivos regulatórios do governo": K.A. Chaudhry (1990), pp. 12-3 e 18. Voltando ao caso da desregulamentação dos controles de câmbio sobre fluxos de capital, a ocorrência de ataques cambiais especulativos e/ou de operações de arbitragem financeira internacional pode vetar (indiretamente) a oferta de certos incentivos políticos ao investimento produtivo, ao constranger a operacionalidade e a eficácia de políticas monetárias acomodatícias, e de políticas de dispêndio orçamentário (ou compras estatais) favoráveis à imobilização em capital fixo dos fundos líquidos privados. Sabe-se que J.M. Keynes, por exemplo, reconhecia que havia obstáculos "entre a taça e os lábios", isto é, ao êxito de intervenções voltadas a sustentar níveis de investimento e emprego através de instrumentos de política monetária (a uma distância segura da alocação direta de recursos), mas também reconhecia que juros persistentemente altos poderiam contrarrestar outros estímulos mais diretos ao investimento produtivo. Em outros termos, chegou a advogar a tomada de controle estatal *direto* sobre parcela significativa da formação bruta de capital fixo, por reconhecer as limitações impostas pela descentralização da propriedade de recursos sobre a autonomia e eficácia de um instrumento de política econômica *indireto* — mas sabia ser necessário conciliar ambos, inclusive com controle direto sobre as transações cambiais: ver por exemplo Keynes (1936) e (1980ed.), parte II, e J. Kregel (1985).

2.3. As restrições internas são menos "relevantes" que as externas?

Se são relevantes as restrições internas à relação entre o Estado e os interesses dos proprietários capitalistas (nacionais ou não) de recursos localizados (ou localizáveis) no território da soberania nacional em questão, as relações internacionais também definem restrições às políticas econômicas, de forma diferenciada e assimétrica. Afinal, não se pode supor que seja "o" Estado, como um entidade homogênea, restringido pelo capitalismo como outra entidade homogênea, pois ao capitalismo mundial é inerente a articulação entre diferentes formas de desenvolvimento nacional, em um sistema interestatal marcado não apenas por diferenças como por assimetrias.[100]

Sem pretender esgotar o tema (abordado por uma literatura infindável), mas buscando apresentar algumas referências para orientar a discussão posterior, devemos rejeitar duas orientações teóricas extremas muito freqüentes na discussão das relações econômicas internacionais — de maneira a evitar ambigüidades posteriores. Um modelo teórico é o liberal, já discutido criticamente no capítulo anterior no que tange às suas proposições sobre o ajustamento monetário internacional, e que será abordado aqui em seus argumentos sobre as relações de complementariedade harmônica que caracterizariam as relações comerciais entre os Estados nacionais (ou melhor, entre seus cidadãos). O outro modelo teórico é o que, visando reter algumas de suas características centrais, se pode chamar de "modelo imperialista". Ao invés de nivelar horizontalmente as nações a uma mesma impotência diante de "leis econômicas naturais", o modelo imperialista enfatiza relações verticais de dominação e subjugação, tomando-as porém de forma pouco matizada. Segundo o modelo imperialista, as relações internacionais seriam tão assimétricas que, no limite, se caracterizariam por relações de saque e exploração, mais aberta ou mais velada. Ao país imperialista, caberia as vantagens da relação (ou o botim dos saques); ao país subalterno, não caberiam senão desvantagens, de maneira que nenhum desenvolvimento

---

[100] Na recente formulação lapidar de um cientista político brasileiro, "o capitalismo não é uma 'economia': é uma 'economia política'...Trata-se de uma economia que nasce e se reproduz nos quadros de uma estrutura política fragmentada, composta de um número variável de unidades políticas que se reconhecem mutuamente como distintas e independentes. O capitalismo tem uma forma política própria. Em termos globais, o sistema interestatal é a configuração política que lhe corresponde. Quando nos colocamos nessa perspectiva, vemos que jogar com pares conceituais, como 'economia global' e 'Estado', e falar da 'crise do Estado' sob o 'impacto da globalização' é tomar um falso cominho. Porque *o* Estado, como ente singular, não existe. O capitalismo nos confronta sempre com uma pluralidade de Estados. E estes são desiguais, hierarquizados e desempenham papéis distintos": S. Velasco e Cruz (1998), p. 31. A inspiração evidente destas afirmações é a obra de I. Wallerstein, particularmente (1983) e (1984), para quem o sistema mundial capitalista é sempre estruturado politicamente por embates inter-estatais; na mesma linha, ver G. Arrighi (1995) sobre a sucessão de centros hegemônicos nacionais e a descontínua expansão de áreas periféricas na economia política internacional capitalista; alternativamente, uma generalização teórica a respeito do declínio e sucessão de centros hegemônicos em razão da *over-extension* de custosas responsabilidades militares mundiais é de R. Gilpin (1980), e um esforço de pesquisa histórica na mesma linha argumentativa é de P. Davidson (1988).

seria possível nos quadros da relação imperialista a não ser, a rigor (como propôs um conhecido expoente da tradição, A. Gunder Frank), o "desenvolvimento do subdesenvolvimento" — uma vez que nenhuma margem de manobra autônoma *relevante* estaria aberta ao país subordinado.[101]

Neste sentido extremo, dispôr de absoluta autonomia significaria manobrar a capacidade de formular e implementar iniciativas que alterem favoravelmente as relações internacionais, graças à mobilização de um conjunto de recursos de poder (militares, diplomáticos, econômicos, ideológicos e culturais) capazes de produzir os efeitos pretendidos ou, ao menos, modificações que sejam do agrado do país que mobilizou tais recursos. Do outro extremo, uma posição de máxima dependência seria marcada pela escassez (quase) absoluta de recursos de poder a mobilizar para modificar o contexto internacional de modo favorável: ainda que as modificações que experimente não sejam sempre desfavoráveis, elas não seriam iniciadas de dentro para fora, mas sentidas de fora para dentro com escassa capacidade de reação (interação). Mas não se deve pensar as relações internacionais nesta forma extremada, porque em um contexto rigorosamente internacional (definido classicamente pela fragmentação de soberanias), a definição dos raios de manobra externos para a execução de políticas depende de embates entre países portadores de recursos de poder de diferente magnitude, não é algo unilateralmente decidido (nem "de fora para dentro" nem "de dentro para fora"), ou cristalizado em posições imutáveis, ainda que os atores em questão sejam assimétricos. Uma questão apontada pelo "modelo imperialista" (de uma forma extrema), porém, não deve ser rejeitada junto com o modelo geral: ele aponta para a existência de assimetrias na distribuição dos recursos de poder entre as nações que implicariam na mobilização de diferentes capacidades de influência sobre os termos das relações internacionais e, assim, sobre a distribuição de seus custos e benefícios.

Rejeitando que a distribuição destes recursos de poder seja tão radical e bi-polar quanto às vezes se sugere, cabe reconhecer que as assimetrias que recortam o campo internacional tornam certos países "mais autônomos" para produzir as modificações internacionais que lhes interessam e outros "mais dependentes" e vulneráveis às modificações que experimentam, sem tê-las iniciado e/ou sem serem capazes de controlá-las. Considerando que o espectro entre plena autonomia e

---

[101] Refiro-me aqui à denúncia do imperialismo na tradição marxista, feita particularmente depois de 1928 (a partir do VI Congresso da Terceira Internacional), pois entre as contribuições marxistas clássicas sobre o imperialismo (à exceção parcial de Rosa Luxemburgo) é possível encontrar um viés mais favorável a certos aspectos identificados como "civilizadores e progressistas" da dominação ocidental sobre regiões ditas "primitivas". Levado ao pé da letra, o modelo imperialista parece servir para caracterizar relações marcadas pela anexação territorial mediante poderio militar, em que as relações internacionais (entre nações) deixam de vigorar: uma potência imperial pretende deixar de reconhecer a pretensão à soberania das regiões anexadas e organizá-las de maneira que lhe beneficie. Uma contribuição recente sobre o tema que enfatiza suas relações com o debate sobre a dependência no Brasil é de J.L. Fiori (1999), e outra anterior é de G. Mantega (1984).

máxima dependência é múltiplo e complexo (e que dificilmente encontraríamos países capazes de representar perfeitamente os "tipos ideais" que delimitam os extremos do espectro — "o país autônomo" e "o país dependente"), é metodologicamente preferível tratar de uma gradação de situações de autonomia e dependência, a serem verificadas caso a caso: as situações de autonomia e dependência não são simples e bi-polares, são variadas no espaço e mutáveis no tempo, sendo a identificação de suas características específicas uma tarefa do campo da investigação empírica.

Em outras palavras, é preciso reconhecer a importância (ainda que limitada em alcance) das políticas implementadas pelos países em posições subordinadas, uma vez preservada sua soberania política. O reconhecimento da existência de posições internacionalmente dominantes (em termos da capacidade de proposição e implementação de iniciativas que afetam assimetricamente as relações internacionais) não deve implicar na suposição de que os países influenciados pelas iniciativas do(s) centro(s) dominante(s) se caracterizem pela subjugação política pura e simples e/ou se comportem como economias dependentes que, de forma passiva, meramente *refletem* os impulsos advindos dos centros dominantes de poder. É verdade que estes centros dominantes mobilizam seus recursos assimétricos de poder para liderar a formulação e execução de iniciativas internacionalmente poderosas, no sentido de produzir modificações no contexto das relações internacionais que sejam de seu agrado. Entretanto, aos países em posições hierarquicamente inferiores não cabe exclusivamente o papel passivo de serem guiados como reflexos dos impulsos políticos e/ou econômicos advindos dos centros dominantes. O que não é possível é desconsiderar os impulsos (oportunidades e restrições) que lhes vêm de fora, *mas tampouco os recursos de poder mediante os quais os governos reagem (resistem, submetem-se ou acomodam-se) a eles.*[102]

De todo modo, não sendo prudente determinar de antemão as características universais da autonomia e da dependência antes da análise histórica de sua evolução, a utilização dos conceitos gerais indicadores de assimetrias é frutuosa como guia da análise de situações concretas: heuristicamente, em tais e quais contextos, é possível identificar países mais autônomos e países mais dependentes que outros nas diversas agendas internacionais em questão. Esta característica

---

[102] Para citar um autor que colocou adequadamente a questão, ainda que países em situação de dependência relativa disponham de menores recursos de poder para *resguardar-se* de iniciativas e pressões políticas (ou processos econômicos desfavoráveis) e/ou *alterar* favoravelmente o contexto internacional, "sua posição relativa no sistema internacional não é dada apenas pelos impulsos que vêm de fora para ajustá-los ao planejamento global da grande potência. Depende também da luta política interna, ou seja, do processo político internamente dominante e que pode caminhar no sentido de acomodar-se aos impulsos que vêm de fora, no sentido de resistir a eles e combatê-los, ou ainda no sentido de negociar concessões mútuas" (G. Moura, 1991, p. 22).

geral do sistema internacional não é reconhecida pelo modelo teórico liberal, que desconsidera relações verticais (assimétricas) ao conceber as relações internacionais no plano horizontal em que as nações seriam niveladas à mesma impotência, diante da primazia de "leis naturais" universais e inelutáveis.

A maneira como o pensamento liberal toma as restrições à política econômica no contexto internacional não difere substancialmente do modo como o faria se as nações não existissem: o mecanismo natural valeria tanto no interior de unidades políticas quanto ao atravessá-las. As fronteiras políticas não deveriam, pois, oferecer obstáculos à auto-regulação mercantil, à medida que a generalidade das leis naturais não seria em princípio limitada por campos de validade geográfica ou culturalmente específicos. A transposição das leis naturais para o plano internacional não afetaria em nada no critério normativo de avaliação da eficácia técnica das políticas: no limite, as intervenções deveriam se limitar a assegurar contratos e direitos de propriedade entre residentes em diferentes soberanias. Pois a operação das leis econômicas naturais à escala mundial promoveria uma divisão internacional do trabalho em que os agentes econômicos, de forma complementar, se especializariam na produção dos bens e serviços nos quais se mostrassem absoluta ou comparativamente mais eficientes — de maneira a maximizar os resultados do intercâmbio mútuo. O livre comércio produziria harmonia internacional e a mais justa distribuição possível das vantagens e custos das relações internacionais, desde que os Estados buscassem não mobilizar seus recursos de poder para modificar artificialmente os termos das relações econômicas entre seus cidadãos. As tentativas artificiais e predatórias de deslocar as especializações produtivas nacionais daquelas tidas como correspondentes às vantagens comparativas herdadas de uma disponibilidade estática/natural/inicial de fatores de produção (ou outras causas "aleatórias" e "exógenas" explicativas de especializações eficazes) tampouco ficariam impunes: o afastamento anti-natural da norma tecnicamente eficiente se mostraria fútil, contraproducente e poderia, em tese, ameaçar a paz universal propiciada pelo livre mercado mundial e pela divisão equitativa dos ganhos de comércio.[103]

---

[103] Os argumentos favoráveis ao livre-comércio são variados: (i) na visão ricardiana, a existência de uma diversidade de tecnologias e diferenciais de produtividade não implicaria em soma zero: mesmo que um país experimentasse desvantagens absolutas de produtividade em todos os ramos produtivos, ganharia ao especializar-se automaticamente no ramo em que sua desvantagem fosse menor (em que gozasse portanto de vantagem comparativa); (ii) no modelo Heckscher-Ohlin, o acesso livre às tecnologias deslocaria o determinante da especialização para a dotação proporcional (abundância ou escassez relativa) dos fatores de produção (terra, trabalho e capital) utilizados nas funções de produção dos diferentes bens comercializáveis; (iii) na chamada "nova teoria do comércio internacional", a existência de economias de escalas, vantagens absolutas e diferenciais de tecnologia/produtividade é novamente incorporada, para restaurar a defesa das vantagens do livre comércio por A. Smith, graças à relação entre a divisão do trabalho e a extensão dos mercados. A integração comercial permitiria a ampliação dos mercados, das escalas de produção e da divisão do

No argumento liberal, as diferenças internacionais presumivelmente não implicariam em assimetrias mas em complementariedades mutuamente vantajosas: os ganhos de comércio resultantes seriam distribuídos sempre em um jogo de soma positiva, de forma que os ganhos de uns não seriam feitos (na ausência de externalidades) às custas das perdas de outros. Mesmo aqueles deslocados pela concorrência com importados poderiam se especializar, a maior ou menor prazo, em linhas de produção e exportação mais vantajosas que antes. *A maior prazo*, portanto, o comércio internacional não afetaria o nível de emprego de recursos entre os países, mas apenas sua alocação inter-setorial, aumentando a renda real graças aos ganhos de especialização.[104]

Para entender o modo como as diferentes formas de inserção implicam em restrições assimetricamente distribuídas entre os países, é necessário contrapôr à visão liberal a constatação de que, ao contrário, o comércio não afeta apenas a alocação de recursos, mas também os diferenciais internacionais de crescimento da renda. Ou melhor, que a diversidade de especializações e competitividade nas mesmas especializações "conta" para explicar diferenciais de crescimento e, sobretudo, que os Estados nacionais "contam" para definir a distribuição dos

---

trabalho, permitindo o aprofundamento complementar de especializações eficazes internacionalmente, ainda que iniciadas "aleatoriamente". Para uma resenha recente elogiosa das teorias liberais, ver Krugman & Obstfeld (1997), caps. 2-11, e para outra desfavorável, Dosi et alii (1990), cap. 2; para coletâneas de textos originais, R. Villareal (1979) e H. Kierkowski (1984). São mais freqüentes as visões que identificam, desde os mercantilistas, o comércio a uma forma de guerra, mas a associação entre integração comercial e paz mundial foi sugerida de forma clara (talvez influenciado pelos filósofos morais escoceses, inclusive A. Smith), provavelmente pela primeira vez por Immanuel Kant, em *A paz perpétua* (1795): "De todos os poderes subordinados à força do Estado, é o poder do dinheiro o que mais confiança inspira, por isso os Estados se vêem obrigados — não certamente por motivos morais — a fomentar a paz, e quando a guerra iminente ameaça o mundo, procuram evitá-la com acordos e negociações, como se estivessem em constante aliança para esse fim pacífico... Desta sorte, a natureza garantirá a paz perpétua, utilizando em seu proveito o mecanismo das inclinações humanas". De certo modo, A. Smith já vira um adoçamento dos costumes trazido pelo comércio, particularmente no campo, onde "se vivera um estado permanente de guerra entre vizinhos" (1776, livro 3, cap. 4) e também sugerira uma crescente impopularidade da guerra à medida em que os desperdícios econômicos inerentes se tornassem mais claros (id., livro 5, cap. 3) — mas não fôra tão explícito quanto Kant. Os mesmos argumentos clássicos são repetidos, de diferentes maneiras, pelos 'interdependentistas' como Keohane & Nye (1977) e R. Keohane (1984) — para os quais a crescente interdependência econômica limitaria os conflitos para aquém dos embates militares e induziria a institucionalização de regimes internacionais cooperativos, para moderar e solucionar pacificamente os conflitos econômicos remanescentes. Argumentos similares já haviam sido utilizados por K. Polanyi, 1944, cap. 1, na análise dos "cem anos de paz" na Europa depois de 1815: "O comércio se unira definitivamente à paz. No passado, a organização do comércio fôra militar e guerreira; era um conjunto de piratas e bucaneiros... Tudo isto já havia sido esquecido. O comércio dependia agora de um sistema monetário internacional que não podia funcionar numa guerra generalizada. Ele exigia a paz e as Grandes Potências se esforçavam por mantê-la" (p. 33).

[104] De fato, os manuais de comércio internacional vem admitindo, sob influência dos novos-keynesianos (Mankiw, Blanchard etc.), a existência de *lags* temporais para a realização dos ajustes, freqüentemente em função de "ativos específicos" a certos usos que não podem ser rapidamente convertidos a novos usos sob as imposições alocativas do livre comércio (muitos anos depois da chamada "controvérsia sobre o capital" indicar que os ativos de capital não podiam ser tomados como uma massa homogênea, flexível inter e intra-setorialmente). No entanto, a existência de ativos específicos supostamente não afetaria o resultado final maximizador, mas apenas seu *timing*, conclusão que exige condições muito restritivas (barreiras à saída e à entrada meramente temporárias, irrelevância de *sunk costs*, estabilidade no valor dos ativos a despeito do desuso, prazos de pagamento das dívidas compatíveis aos prazos de realocação dos ativos etc.).

ganhos e perdas envolvidas nas interações econômicas internacionais. Tirante considerações doutrinárias (amar/odiar o "dirigismo" ou a "livre iniciativa"), é necessário reconhecer que o padrão de comércio *internacional* (e não transnacional, pois o "dirigismo" político conta) é efetivamente marcado por assimetrias:

a) há ramos cujas exportações crescem ao longo do tempo a uma taxa maior que o comércio internacional, enquanto em outros o inverso é verdadeiro: *ceteris paribus,* os países especializados em ramos mais dinâmicos desfrutam de melhores perspectivas de crescimento da renda que outros, estimulados pelo multiplicador do gasto e relativamente menos vulneráveis a restrições cambiais;

b) outra maneira de distinguir as perspectivas de crescimento é avaliar a elasticidade-renda das exportações e importações: países especializados na exportação de bens de demanda fortemente elástica e na importação de bens de demanda relativamente inelástica têm melhores perspectivas de crescimento, e vice-versa;[105]

c) em especial nos ramos de exportações industriais líderes do crescimento comercial mundial, as vantagens competitivas são *construídas* por economias de escala estáticas e/ou dinâmicas (aprendizado e inovação); as especializações resultam da *construção* de vantagens absolutas, e as barreiras à entrada de novos concorrentes tendem a ser cumulativas e crescentes, pelo menos até que novas oportunidades de diferenciação de produto e processo esgotem-se e transfiram-se para novos ramos; esta característica fortemente *construída e cumulativa* da competitividade difere da exploração de vantagens comparativas "estáticas" dependentes de recursos naturais e baixos salários, em sub-setores (industriais ou não) cujo crescimento em valor ao longo do tempo é menor que o do comércio internacional;[106]

---

[105] Uma maneira de apresentar o argumento cepalino sobre a restrição externa dos países latino-americanos na época do crescimento primário-exportador é tomá-la como resultado da relativa inelasticidade-renda das exportações periféricas de bens primários e da alta elasticidade-renda de suas importações de manufaturados. Assim, o intercâmbio comercial entre países cêntricos e periféricos não poderia preservar saldos equilibrados sem que existisse, a maior prazo, um diferencial de crescimento da renda entre ambos. Evidentemente, esta polarização assimétrica de diferenciais de crescimento das exportações e da renda não deve ser limitada apenas à hipótese de intercâmbio entre produtores agrícolas e manufaturados, pois também é válida intra-setorialmente, e mesmo no interior de ramos específicos, como enfatizaram N. Kaldor (1972), (1977) e (1981) ou Thirlwall, A.P. (1980).

[106] De fato, a ênfase nas vantagens competitivas absolutas *construídas* contrasta com a presumida influência da *dotação* estática/inicial de "fatores" (escassez relativa de capital *vis-à-vis* terra e trabalho) na determinação do padrão de comércio e seus resultados distributivos, pois o processo de acumulação de capital e de ampliação de escalas e produtividade é historicamente cumulativo. Em outros termos, o aumento da "dotação" relativa de capital (k/l) e dos diferenciais de escala e produtividade característicos do progresso técnico é resultante de um *mesmo* processo cumulativo. Desse modo, ao contrário do modelo Hechscher-Ohlin, não se pode conceber funções de produção potencialmente homogêneas entre os países, de um lado, e dotações relativas de "fatores de produção" diferenciadas, de outro, para explicar padrões de especialização. Nas palavras de Kaldor: "Devido a retornos crescentes, as indústrias tendem a desenvolver-se em centros

d) a característica fortemente *construída* da competitividade nos ramos industriais articula as condições de demanda e de oferta, à medida que a elasticidade-renda das exportações depende de economias de escala e de inovatividade de produto/processo; com isso, a *polarização* internacional entre países exportadores de bens de alta elasticidade-renda e os demais associa-se a perfis de liderança inovativa *construída e cumulativa* que, uma vez iniciada, é dificilmente reversível em um quadro de livre comércio;[107]

e) a característica *construída e polarizada* dos efeitos distributivos dos padrões de competitividade e especialização e sua tendência à cumulatividade é uma justificativa (e não apenas uma explicação) para a virtual ubiqüidade da intervenção de Estados na competição comercial internacional, através de políticas comerciais, industriais e tecnológicas ativas e, às vezes, reestruturantes; de fato, se as políticas de Estado podem constituir-se em uma vantagem competitiva nacional em condições em que estas vantagens não são simplesmente herdadas mas construídas e reconstruídas, a competição econômica internacional tende a confundir-se, em parte, com a competição inter-estatal voltada a influenciar os termos e resultados do comércio internacional — inclusive através de pressões diplomáticas; dessa maneira, a capacidade diferencial dos Estados em favorecer as exportações locais na disputa por parcelas de mercado e promover especializações prospectivamente vantajosas é outra fonte de assimetrias. Neste sentido, o que importa é saber quais tipos de orientações, instituições e articulações políticas favorecem a

---

específicos de crescimento, e seu desenvolvimento inibe o crescimento da industrialização em outras áreas. O país que se tornou rico e obtêm alta renda per capita é um país que se tornou bem dotado em capital... Mas esse capital acumulou-se em grande medida a partir do reinvestimento de lucros decorrentes da demanda em crescimento, e a habilidade de usar tanto capital em relação ao trabalho é reflexo, em grande medida, da escala das atividades e não do preço relativo do capital e do trabalho... foi o crescimento no tamanho do mercado que propiciou o uso de tanto capital por trabalhador": (1977, p. 425).

[107] Resumindo parte das evidências estatísticas apresentadas por Dosi et alli (1990), cap.3, "(i) uma variedade de estimativas de ciência e tecnologia — P&D, patentes e indicadores de inovação — fornece uma visão consistente da distribuição internacional de atividades inovativas entre os países, concentradas que são em relativamente poucos países. Embora tenham ocorrido significativas mudanças na importância relativa destes países desde o início do século, houve apenas um grande *newcomer* ao grupo: o Japão; (ii) as diferenças internacionais nas atividades inovativas refletem-se em diferentes participações nas exportações mundiais na maioria dos setores e na indústria de transformação como um todo; (iii) o desempenho exportador associa-se positivamente às diferenças nas atividades inovativas per capita e na produtividade do trabalho; (iv) mudanças no desempenho comercial associam-se mais fortemente a mudanças nas atividades inovativas do que a alterações nos custos relativos do trabalho e (v) diferenças internacionais na taxa de crescimento da renda per capita estiveram associadas a diferenças similares na taxa de investimento e na taxa de crescimento das atividades inovativas": p.12. Discussões recentes sobre o caráter estático ou dinâmico das vantagens competitivas internacionais são feitas, por exemplo, G. Lafay (1979) e (1989), G. Dosi et alli (1988), (1989) e (1990), Porter, M. (1990), Archibugi & Pianta (1992), P. Guerrieri (1992), Bell & Pavitt (1993), Patel & Pavitt (1991) e (1994), E. Reinert (1994), Ostry & Nelson (1995), R. Nelson (1996), Archibugi & Michie (1997) e (1998), M. Baptista (1997), Howell & Michie (1997), Malerba & Orsenigo (1997), P. Patel (1997), CEPII (1998), B. Dalum et alli (1999) e L. Kim (1999).

expansão de *market shares* e especializações produtivas internacionalmente virtuosas e quais as desfavorecem — ao invés de verificar quais "respeitam" e quais "desrespeitam" os critérios liberais de eficácia *inferidos* de uma presumida dotação estática/natural de fatores;[108]

f) finalmente, como resultado do padrão diferenciado e assimétrico de competitividade e especialização internacional, do montante e composição da participação dos países nos fluxos de comércio, se distribuiriam limites/estímulos ao crescimento: ao longo do tempo, *restrições* cambiais ao crescimento são, *ceteris paribus,* mais esperadas em países cujas exportações perdem parcelas de mercado para concorrentes e/ou que importam bens de maior elasticidade-renda que suas exportações (e vice-versa). No caso de forte mobilidade de capitais, as assimetrias quanto a restrições cambiais originam-se também da capacidade diferenciada que desfrutam os países para induzirem, a curto prazo, fluxos de capital em direções desejadas e, a maior prazo, das transferências líquidas entre credores e devedores, como se discutiu no capítulo anterior.

A ênfase nas assimetrias internacionais, de um lado, mas, de outro, também no papel dos Estados para aprofundá-las ou atenuá-las, é importante porque se os graus de dependência (e autonomia) que experimentam os países subordinados são variados e mudam através do tempo — ao contrário do que sugerido pelo modelo imperialista —, importa indagar sobre os determinantes das possibilidades e limites das articulações internacionais nas quais estes países se envolvem, e da posse de quais recursos de poder depende a maximização de suas oportunidades e a minimização de suas limitações. No que diz diretamente respeito ao tema desta pesquisa, é

---

[108] Assim, exercícios comparativos do papel dos Estados como "problema" ou como "solução" para o desenvolvimento capitalista serão sempre bem-vindos, desde que não separem uma suposta trajetória "natural" da economia de presumidos fatores "exogenamente intervenientes", como o Estado. Estudos que escapam ao recurso a essa ficção "objetivista" comum tanto a liberais quanto a alguns marxistas (lembre-se das teorias "derivacionistas" das políticas de Estado) são por exemplo os de P. Evans (1992) e (1995), e, especiamente, L. Weiss (1998). Comparações internacionais das diferentes estratégias de política industrial e tecnológica são realizadas por exemplo por F. Erber (1989) e (1997), U. Hilpert et alli (1991), e pelos estudos da OCDE (1992) e (1995). Atualmente, a importância de externalidades tecnológicas propiciadas por instituições estatais e privadas no apoio à competitividade internacional de firmas nacionais vêm sendo condensada no termo "sistema nacional de inovação", poucos no mundo — em parte pelos requisitos financeiros envolvidos, em parte pela ausência de projetos políticos para enfrentar tais requisitos: cf. B-A. Lundvall et alli (1992), R. Nelson et alli (1993), R. Boyer et alli (1997). É verdade que a relevância de sistemas *nacionais* de inovação para explicar o desempenho comercial seria limitada se fosse verdade que as corporações com operações virtualmente globais não diferenciassem as localidades em que desenvolvem suas atividades inovativas e produtivas de maior valor agregado. A despeito das tendências à internacionalização (limitada) do P&D identificadas precocemente por Mansfield et alli (1979), O. Granstrand (1979), depois por R. Pearce (1989) e R. Reich (1992), várias pesquisas apontam que a produção de tecnologias pelas grandes corporações nacionais com atividades globais é fortemente *localizada* (junto a outras atividades de alto valor agregado) nos países de origem das matrizes — em um número muito restrito de países de industrialização pouco recente, em que os Estados nacionais se envolvem, mais ou menos explicitamente, no fomento dos "sistemas nacionais de inovação", mobilizando recursos decisórios, financeiros e científicos: cf. Patel & Pavitt (1991) e (1994), D. Foray (1995), C. Freeman & J. Hagedoorn (1995), D. Archibugi & J. Michie (1997a,b), J. Cantwell (1997), M. Fransman (1997), J. Howells (1997), P. Patel (1997) e, enfim, a excelente coletânea de artigos (Cantwell, Patel, Granstrand, Archibugi etc.) publicada na revista *Research Policy,* 28(2,3), 1999.

preciso reconhecer, por exemplo, que as crises cambiais brasileiras freqüentemente foram influenciadas por processos internacionais alheios ao controle da política econômica doméstica (da posse de limitados recursos de poder), mas também que o modo como reagimos a tais desafios externos não foi determinado "desde fora", como se no processo que levara à crise e à sua superação não importassem outras restrições internas ou as lutas políticas quanto ao modo de reagir a, e mesmo de perceber, as restrições externas.

Evidentemente, as restrições externas e internas estão articuladas entre si, e geralmente se correspondem, ainda que seus movimentos não sejam exatamente coincidentes ao longo do tempo nem respondam aos mesmos determinantes. Por exemplo, é das potencialidades produtivas internas (e das políticas que as fomentam ou manietam) que depende, em parte nada desprezível, a geração de receitas de exportação capazes de arcar compromissos cambiais. Mas a geração insuficiente de divisas externas é em si mesma um motivo de problemas que realimentam a debilidade produtiva interna, pois as restrições cambiais ao crescimento podem desestimular investimentos dos quais dependeria a superação de debilidades produtivas. Diante da possibilidade de círculos viciosos, é fundamental a mobilização coerente dos recursos de poder à disposição dos aparelhos de Estado para canalizar, direta e/ou indiretamente, recursos materiais voltados a superar as restrições identificadas. Mas freqüentemente há um rol de limitações políticas, institucionais, fiscais, financeiras, produtivas ou cambiais que restringem a mobilização desejável de recursos — em parte, ajudando a definir aquilo que diferencia o desejável e o possível.

***

Os limites do desejável e do possível são, de fato, os temas de controvérsia política e ideológica por excelência. No entanto, sob a influência da Cepal e sob o acicate concreto de crises cambiais, o reconhecimento das restrições cambiais ao crescimento (e menos explicitamente, de sua articulação com a difusão desigual do progresso técnico) foi marcante na produção acadêmica brasileira. Ao invés de tomar a industrialização substitutiva de importações como o resultado de uma "escolha" ideologicamente orientada (como fizeram posteriormente os críticos liberais da industrialização latino-americana), ela foi predominantemente concebida como uma resposta "espontânea" a um estrangulamento de divisas congênito à especialização comercial vulnerável da região. Os economistas cepalinos alertavam que o impulso inicial da industrialização, mormente na década de 30, fora "espontâneo" — associado a reações *microeconômicas* à restrição de divisas — , não deliberado e, mais que isto, independente da ideologia esposada pelos políticos e técnicos responsáveis pela condução das políticas econômicas.

Mesmo que esta ênfase em restrições *externas* seja ainda hoje um avanço em relação a concepções idealistas e supra-históricas do problema, ela teve parcialmente o efeito de desviar a atenção de restrições *internas* importantes para explicar os limites dos processos de industrialização na região. De fato, a industrialização foi primordialmente explicada como uma industrialização substitutiva de importações bloqueadas pela restrição de divisas — mas, às vezes, às custas de empurrar-se uma discussão detalhada das *restrições internas* que manietavam o modo como reagíamos às restrições externas em direção a um segundo plano às vezes quase invisível. De fato, o problema deste modo de ver é que se as crises cambiais são em parte determinadas "desde fora", o modo como a elas reagíamos não pode ser explicado com tímidas referências às limitações internas que manietavam o escopo das reações verificadas.

Para exemplificar o ponto, tomemos por base as teses de doutorado e cátedra de P. Malan (1976) e (1981) e, em particular, a maneira como apreende a relação entre o "modelo" de industrialização brasileiro no pós-guerra e as políticas de câmbio e proteção seguidas, até sua crise no final dos anos 70. A apresentação de seu argumento pode servir como um contraponto para explicitar a diferença do enfoque que esta pesquisa pretende defender. [109]

Cabe enfatizar que um ponto de contato é a rejeição do simplismo das interpretações idealistas liberais. Malan adverte que pretende "evitar o 'enfoque da política econômica equivocada' na qual os economistas se especializaram". Seu interesse não estaria "na correção teórica das políticas econômicas efetivamente seguidas, mas ao contrário na natureza das mutáveis e inerentes restrições externas e internas sob as quais as políticas operavam" (1976, p.74).[110]

---

[109] O título de sua tese de doutorado é significativo (o grifo é meu): *Foreign-exchange-constrained growth in a semi-industrialized economy: aspects of the brazilian experience (1946-1976)*; esta tese será abordada aqui mais que sua tese de cátedra, pois seu trabalho de cátedra tem um foco mais amplo (as relações internacionais do Brasil de 1946 até 1979) — o que não deixa tão claro quanto sua tese acadêmica anterior as hipóteses subjacentes a respeito do crescimento econômico brasileiro sob restrição de divisas, ainda que se discuta com maior vagar o contexto internacional e as determinações de política externa. Estes trabalhos são muito significativos porque, a meu ver, o autor realizou as tentativas mais ambiciosas de explorar as potencialidades analíticas do esquema de substituição de importações industriais, avaliando o crescimento econômico brasileiro e as políticas que o estimularam com base em um esquema de análise e periodização que apontou as restrições associadas à escassez de divisas como aquelas que provocaram as principais viragens de política econômica.

[110] Esta preocupação também permeia a importante obra coletiva de Malan et alli (1977), esclarecida desde sua introdução: "...a síndrome intervencionista e a relativa permissividade em relação à inflação até recentemente eram interpretados tanto por economistas 'acadêmicos' quanto por 'experts' de organizações internacionais aparentemente preocupados com a eficiência estática na alocação de recursos a longo prazo, como constituindo uma clara manifestação de irracionalidade em termos de comportamento e de ineficiência em termos de resultados... Não se trata, de forma alguma, de defender ou justificar a forma pela qual se conduziu a política econômica nos anos 40 e 50, mas antes de insistir no fato de que a recusa em defender tal política não significa que seja impossível interpretá-la economicamente — e de avaliar seus resultados em perspectiva histórica. Trata-se antes de recusar a crítica fácil, que vê apenas o fato de que a intervenção no sistema de preços não se constituía em uma política do tipo *first-best*. Como um insuspeito teórico colocou a questão (segue-se citação de Solow): '...elas não são do tipo de política que se inventaria se se tivesse que

Operacionalizando sua proposta de incorporar as "restrições internas e externas sob as quais as políticas operavam", o autor realiza sua análise da experiência histórica tendo como foco "a política cambial, mais precisamente, as restrições impostas sobre as políticas cambiais de sucessivos governos por eventos externos e internos mutáveis" (idem, p. 80) — o que não é pouco, pois para o autor as políticas cambiais (e de controle das exportações e importações) foram "provavelmente o mais importante instrumento das políticas públicas voltado para objetivos *domésticos*" (idem, p.2). O autor contrabalança parcialmente o viés com uma observação forte, mas parcial e isolada, sobre a importância das restrições internas como explicativas da importância das restrições externas: o sistema cambial seria "o locus classicus da intervenção governamental devido à carência de um mercado de capitais doméstico ou de um sistema tributário adequado que poderiam permitir uma transferência inter-setorial de recursos reais mais eficiente": p. 6 (grifos do autor). Na apresentação de sua tese de doutorado, porém, não deixa dúvidas quanto à primazia que confere à restrição de divisas: "Este é um estudo de certos aspectos centrais da experiência brasileira do pós-guerra com a industrialização sob condições externas adversas. Ele procura mostrar que os modos mediante os quais as autoridades brasileiras procuraram enfrentar (*tackle*) a escassez relativa de divisas externas determinaram a velocidade (*rate*), a evolução no tempo (*timing*) e o padrão (*pattern*) da industrialização neste país".

Seu argumento básico é que as restrições de divisas experimentadas no pós-guerra desde o fracasso da tentativa de liberalização cambial, no início do governo Dutra, evoluíram gradualmente até o ponto de criar debilidades estruturais, associadas ao "padrão de industrialização" do país. Mais tarde, em particular durante e depois da guerra da Coréia, o impulso de liberação de licenças de importação encontrou um contexto internacional desfavorável, marcado pela ruptura com o Banco Mundial, pela "negligência benigna" do governo Eisenhower em relação a projetos de financiamento do desenvolvimento na América Latina e, depois de 1954, pela sensacional queda dos preços internacionais do café. A acumulação crescente de atrasados comerciais criou uma conjuntura aguda de restrição de divisas, respondida por políticas cambiais (as Instruções 70 e 113 da Sumoc) que foram cruciais para criar "um padrão de acumulação de capital em que as reservas cambiais são utilizadas para sustentar o consumo, mediante a criação de capacidade produtiva voltada a expandir o consumo privado...conjugando um problema de

---

inventar políticas do nada...por esta razão, parece-me que a melhor forma de iniciar uma avaliação (destas políticas) é com o reconhecimento do dilema para o qual elas são uma resposta'. Em boa medida, nossa tarefa nesse trabalho é contribuir para discernir os dilemas tal como percebidos à época pelos agentes econômicos relevantes — a as respostas (ou tentativas de respostas) a estes dilemas em termos de política econômica...": Malan et alli (1977), pp. 11-13.

longo prazo mais estrutural que seria um resultado do sistema de controle de importações imposto para enfrentar a crise: o alto conteúdo importado do valor agregado industrial unitário" (id., p. 118).

De um lado, o sistema de leilões de câmbio criado pela Instrução 70 (posteriormente complementado pelo sistema de incentivo cambial ao investimento externo instituído pela Instrução 113) "eliminou a possibilidade de um rápido crescimento dos atrasados comerciais como em 1951-52, já que não se vendia mais licenças de importação sem relação com a disponibilidade efetiva de divisas estrangeiras" — permitindo, graças aos diferenciais entre as taxas de câmbio para as exportações e as importações, "tanto a taxação das exportações quanto uma política seletiva de importações que assegurou os bens intermediários e de capital essenciais requeridos pelo esforço de industrialização a caminho" (p. 136). Mas o problema estava em que "*todo ato direto de proteção de alguma atividade é também uma fonte indireta de desproteção de outras*. Em um sistema de controles de importação — ou de estrutura tarifária diferenciada tal como o Brasil teve depois de 1957 — onde: (a) a maioria das importações de bens de consumo são excluídas e (b) a maioria dos bens intermediários e de capital entra quase de graça a uma taxa de câmbio altamente sobrevalorizada; existe uma discriminação não apenas contra as exportações mas também contra os produtores domésticos de bens intermediários e de capital" (p. 138).

O argumento de Malan, frise, não é propriamente o argumento comum de que o incentivo à substituição de importações industriais se fez às custas das possibilidades de geração de divisas do setor exportador, graças ao diferencial de taxas de câmbio para exportações e importações que desestimulasse as primeiras para facilitar as últimas. Afinal, para ele, as dificuldades das exportações naquela conjuntura não podiam ser reduzidas a uma política cambial "equivocada" (desconsiderando determinantes históricos específicos como as mutáveis condições de demanda externa e a estrutura produtiva do país cuja oferta de bens exportáveis, presumidamente, estaria sendo constrangida por obstáculos criados por equívocos de política econômica).

De fato, evitando o "enfoque da política econômica equivocada" e recorrendo à análise de restrições em larga medida externas e alheias ao controle das autoridades econômicas nacionais, Malan argumenta ao contrário: a mudança de regime cambial em outubro de 1953 foi praticamente uma imposição das circunstâncias (não sendo estritamente uma "opção", equivocada ou não). A adaptação "pragmática" à inelutável restrição de divisas discriminaria contra os produtores domésticos de bens intermediários e de capital, forçosamente, por causa de condições internacionais desfavoráveis à geração de divisas. Ao argumento de que as exportações de café seriam sacrificadas em benefício do setor industrial, Malan opõe, precisamente, o argumento "reverso: o tipo de setor industrial que o Brasil começou a construir de meados dos anos 50 em

diante aparenta ser o preço que teve de ser pago pelo desempenho deprimente das exportações, especialmente de café, depois de 1954" (id., p. 139).

Em função do contexto externo desfavorável em que se desenvolveu e da política cambial necessária para contorná-lo, teria se criado um padrão de crescimento estruturalmente desequilibrado e altamente dependente de importações de bens intermediários e de capital — e que só se mostrou capaz de acelerar a industrialização em condições de escassez de divisas graças ao recurso complementar a influxos de capital (naquela conjuntura, investimentos diretos e financiamento de importações, particularmente *supplier's credits*). O estímulo ao endividamento externo, no entanto, seria uma forma de postergar os ônus da restrição de divisas para os sucessores políticos, repondo ciclicamente a restrição de divisas no futuro próximo. Subseqüentemente, "a inflação e um crônico estado de excesso de demanda por divisas conversíveis eram as conseqüências naturais de um processo de acumulação de capital viesado para o consumo e contando pesadamente com o investimento estrangeiro e com empréstimos externos para o propósito de montar bens finais, levando a uma pesada dependência de importações e a um crescente endividamento externo" (id., p.119). O desequilíbrio externo verificado, por exemplo, na segunda metade da década de 70, "não pode ser entendido sem referência ao padrão de industrialização que se seguiu desde meados da década de 50 e ao recurso ao endividamento externo no final dos anos 60 e início dos anos 70 (para financiar um alto nível de gastos *domésticos*, e não — naquela conjuntura externa excepcional — para financiar importações)" (id., p. 228).

O quê considero questionável nestas afirmações não é seu apelo a problemas herdados do passado para explicar crises do presente (pois é possível inclusive argumentar que o autor não regrediu suficientemente no passado como é necessário fazer), mas sim sua tentativa de inferir as limitações *internas* do desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de conjunturas de restrição de divisas, predominantemente de fora para dentro. Sem fazer, paralelamente (tomando-o, no mínimo, como um processo complexo de causalidade múltipla), o inverso — à medida que, como já se afirmou, a geração de receitas de exportação capazes de arcar os compromissos cambiais depende parcialmente das potencialidades produtivas internas e das políticas de governo. Ademais, certas restrições internas também contam na *rationale* das políticas de atração de capitais externos. Em suma, o enfoque de Malan é interessante porque não cede à tentação de reduzir a escassez de divisas do país à existência de uma presumida "mentalidade" anti-exportadora, que implicaria em "erros" fatais de política econômica. Sua análise das restrições e vulnerabilidades *inerentes* à inserção comercial do país desmonta o idealismo vulgar implícito naquilo que, corretamente, critica como o "enfoque da política econômica equivocada". Mas a

análise das restrições internas que manietavam a condução da política econômica — tanto na definição de seus objetivos quanto na capacidade de implementação destes objetivos — não encontra a mesma atenção conferida às restrições derivadas da escassez de divisas.

Não é por acaso que ao discutir os motivos da política de atração de capitais externos, o autor faça citação de peça de discurso de JK em que se enfatiza a consciência governamental a respeito das *restrições cambiais* ao plano de Metas. Em suas palavras, "o governo tinha presente a restrição ao Programa de Metas imposta pela difícil situação das contas externas (segue-se citação da Resenha de Governo): 'o problema da obtenção de recursos externos para atender a parcela de aproximadamente um terço dos investimentos globais, assume crucial importância à vista de nossa limitada capacidade para importar'..." (1981, p. 53). Para Malan, "...esta insuficiência da capacidade para importar estava relacionada à esperada queda das receitas de exportação provenientes do café — *e esteve na raiz* da preocupação do Governo Kubitschek em atrair capital estrangeiro de risco e empréstimo (público e privado), para a economia brasileira" (*idem, ibidem*).

O problema é que há um número razoável de peças do discurso presidencial em que são reconhecidas outras restrições à política econômica desenvolvimentista implementada, e sua desconsideração posterior em nome da força incomparável das restrições externas é bastante arbitrária. Por exemplo: "A colaboração do capital estrangeiro não é assim matéria para debate emocional; é uma necessidade técnica...Se a *nossa capacidade interna de capitalização* é limitada, o recurso ao capital estrangeiro que pretenda integrar-se efetivamente ao nosso país é um meio de fortalecer nossa economia. Rejeitar o capital estrangeiro *sem a capacidade técnica e econômica* de fazer os investimentos rejeitados não é nacionalismo: é fraqueza e timidez".[111] Com efeito, a referência a limitações técnicas e financeiras *internas e específicas* à industrialização tardia — definida, como veremos, por realizar-se quando os requisitos financeiros e técnicos das inversões industriais não eram mais tão pouco complexos, quanto foram *antes* de serem apropriados apenas por um número restrito de firmas oligopolistas estrangeiras — não poderia ser mais explícita, e não há razões para deixá-las em segundo plano. Não há aqui um processo de industrialização "em geral": em um capitalismo industrializado tardiamente, são importantes tanto as restrições particulares que acompanham a industrialização quanto as "soluções" elaboradas para superá-las ou, mais precariamente, contorná-las. E o quê precisamos é de uma compreensão deste processo

[111] Discursos JK, 1956, pp. 246-247 (itálicos meus), *apud* M.L. Cardoso (1972), p. 170. É evidente que afirmar que o recurso a capitais externos era uma necessidade meramente "técnica", e que seria fraqueza e timidez anti-nacionalista não satisfazê-la, são elementos de retórica questionáveis — mas o seu duvidoso valor de verdade não esgota o valor de verdade das demais afirmações.

de industrialização que integre as determinações internas e externas sem vícios de dualismo e reducionismo.

2.4. Aspectos do debate sobre restrições externas e internas na industrialização tardia brasileira

O argumento liberal que reduz as crises cambiais dos países de desenvolvimento "autárquico" da América Latina (ao invés do estilo supostamente "aberto" dos tigres e gansos asiáticos) a uma espécie de "revanche" das forças naturais de mercado (contra intervenções arbitrárias no sistema de preços) goza de uma popularidade relativamente nova. Antes dele, era hegemônica a compreensão de que a industrialização latino-americana não resultara de uma maquinação predatória contra as "leis de mercado". Fôra a crise do modelo de desenvolvimento anteriormente aberto a voláteis fluxos de capital e comércio — crise em todos os sentidos indesejável pelos interesses internos politicamente dominantes — que conduziria, inicialmente de forma "espontânea", a viragem para o mercado interno nos anos 30. Voltada para o mercado interno, a industrialização teria sido induzida por um estrangulamento cambial contra o qual pouco ou nada se poderia fazer.

Foram os cepalinos que elaboraram os argumentos inicialmente mais contundentes nesta linha interpretativa. Resumindo o conhecido argumento, a escassez de divisas (associada à crise do comércio agro-exportador) representaria uma restrição à capacidade de importação de bens manufaturados que, espontaneamente, protegia o mercado interno pré-existente para novas firmas industriais locais — em um contexto de redução de rentabilidade prospectiva dos investimentos no setor agro-exportador e de elevação da rentabilidade dos investimentos industriais. A transferência de recursos de outros setores (particularmente de bens exportáveis) para a indústria (substitutiva de bens anteriormente importados) tenderia a ocorrer, pelo menos de início, sem que qualquer deliberação político-ideológica prévia a planejasse. Seria a própria mudança dos sinais de preços relativos provocada pela crise externa que detonaria a realocação microeconômica de recursos (em outros termos, ela não resultaria de uma obstrução arbitrária do sistema de preços).

Posteriormente, é claro (e é nisto que se encontrava o papel político-normativo dos economistas de tradição cepalina), os "problemas" associados a este movimento espontâneo poderiam ser melhor contornados caso a utilização dos recursos escassos (entre os quais as reservas cambiais) fosse orientada por um *planejamento* que visasse antecipar os "obstáculos" futuros e prescrever a forma de superá-los. As políticas cambial e de comércio exterior, em particular, seriam centrais para superar provavelmente o mais premente obstáculo à

industrialização (simultaneamente o motivo de seu início): a escassez de divisas. Ao mesmo tempo em que a restrição de divisas induzira espontaneamente a industrialização, também reduzira a capacidade de importação de bens de produção e capital crucial para sua continuidade. Logo, a utilização planejada das divisas escassas e a definição simultânea de níveis adequados e seletivos de proteção seriam necessários para que a industrialização superasse os obstáculos colocados pelas restrições externas e gozasse da proteção necessária para consolidar-se.[112]

Este enfoque abre uma perspectiva completamente diferente dos axiomas liberais para o estudo das políticas cambiais heterodoxas. As políticas de câmbio eram importantes não por serem necessariamente o lugar onde ideologias equivocadas e opções erradas de política econômica se expressavam, mas porque as restrições de divisas seriam um problema econômico central com que se defrontavam as economias latino-americanas na transição forçada de um modelo de crescimento "para fora" em direção a outro "para dentro". Nos anos 30, em particular, as políticas de controle das transações cambiais foram respostas (emergenciais ou graduais, mas que se presumia temporárias pois indesejáveis) à eclosão indesejada de restrições financeiras e comerciais externas contra as quais pouco se poderia fazer além de tentar reduzir ou "amortecer" seus efeitos internos.

Em geral, era em torno à restrição de divisas e às políticas cambiais que os autores associados à tradição cepalina/estruturalista definiam características essenciais da industrialização latino-americana: era uma industrialização substitutiva de importações bloqueadas pela restrição de divisas; esta substituição seria feita de forma mais eficiente quanto melhor fosse planejada a utilização dos recursos escassos existentes, e particularmente das divisas; e nenhuma política econômica que desconsiderasse esta escassez seria viável, por levar inevitavelmente a estrangulamentos cambiais. Com efeito, o melhor argumento contra políticas liberais/ortodoxas de câmbio e comércio exterior é que, em circunstâncias de escassez de divisas (e financiamento

---

[112] Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), Celso Furtado associaria a especificidade do desenvolvimento periférico (ou melhor, de seu subdesenvolvimento) *vis-à-vis* o desenvolvimento dos países industriais centrais, ao fato de que nas economias periféricas o dinamismo não derivava de inovações produtivas "capitalísticas" induzidas pela escassez de mão de obra e pressões trabalhistas — gerando progresso técnico como forma de evitar o esmagamento de lucros, como nos centros —, mas por originar-se de uma "indução externa", ou seja, de estrangulamentos cambiais (cap. 4). Uma vez induzido, o crescimento do "setor moderno" geraria novos desequilíbrios externos (ao não ser acompanhado por um crescimento proporcional da capacidade de importação). Tais desequilíbrios não deveriam ser combatidos por políticas de contração da demanda macro-econômica (por condenar a economia à estagnação), devendo-se agir sim sobre a orientação (não sobre o nível) das inversões, "objetivando reduzir o coeficiente de importações (e provocar) as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento" (cap. 5). Pelo menos desde *FEB* (1959), Furtado fornecia refinados argumentos (em meio à análise da experiência histórica "espontânea") em defesa do planejamento da utilização das divisas escassas, canalizando-as para as necessidades de investimento interno que reagiriam aos desequilíbrios externos (caps. 34-36), ainda que a melhor discussão da questão tenha sido talvez de M.C. Tavares (1963).

externo), políticas liberais não eram sequer viáveis. Ao contrário dos idealismos liberais, o que seria desejável deveria ser enquadrado pelo que seria possível.[113]

Vários autores utilizaram esse esquema de análise para investigar as etapas "espontânea" e "consciente" (nos termos de C. Lessa) da industrialização substitutiva brasileira, sua relação com a restrição de divisas e com as políticas de câmbio e comércio exterior que respondiam a esta restrição. Não penso apenas nos estudos já clássicos de C. Furtado [(1959) e (1961)], C. Lessa (1963) e M. C. Tavares (1963).[114]

Não considero um exagero afirmar que toda uma linha de pesquisa no Brasil foi constituída em torno a um esquema que busca enfatizar a centralidade da restrição de divisas para o estudo das políticas macroeconômicas e para os dilemas da industrialização substitutiva. Essa preocupação, por exemplo, foi particularmente central às pesquisas de economistas ligados ao

---

[113] Embora alguns autores cepalinos passassem, na década de 60, a criticar o protecionismo desmedido (redundante), improvisado e generalizado efetivamente praticado na América Latina, os cepalinos forneceram um argumento favorável à proteção (desde que planejada) com base na vulnerabilidade da indústria nascente. Como a crise do comércio exterior impedira que os países latino-americanos exportadores de *commodities* primárias continuassem crescendo com base na exploração de suas vantagens comparativas, e os induzira a crescer mediante a substituição das importações industriais, criava-se um "problema" à consolidação da industria nascente. De fato, estes países seriam induzidos a crescer "para dentro" ainda que utilizassem tecnologias inadequadas (intensivas em capital) à sua dotação prévia de fatores (abundante em terra e trabalho), o que os tornava vulneráveis à competição internacional e criava desemprego interno. Com este argumento, a justificação cepalina de um protecionismo planejado invertia a crítica liberal ao protecionismo: não fôra o protecionismo arbitrário e deliberado que levara estes países a crescerem industrialmente com base em um dotação de fatores inadequada, mas uma vez induzidos espontaneamente a fazê-lo (em função de restrições de divisas que não deliberaram experimentar), níveis adequados e seletivos de proteção seriam necessários para permitir a consolidação da indústria. Sobre a evolução dos argumentos cepalinos a respeito do protecionismo, ver B.S. Cerqueira (1999).

[114] Cabe frisar que *Formação Econômica do Brasil* foi precedido por *A Economia Brasileira* (1954), uma versão prévia e menos refinada daquele. Mas este livro não foi o primeiro livro brasileiro sob inspiração das idéias da Cepal — cuja influência precoce no país se deve em parte à sua identificação a vários argumentos desenvolvimentistas já correntes no debate político nacional, em parte à sucessão de crises cambiais (e das respostas a elas), e em parte à tradução por Furtado do ensaio seminal de Prebisch ("O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas") tão cedo quanto na *Revista Brasileira de Economia* de setembro de 1949, v. 3(3). Segundo R. Bielschowsky (1985), pp.92-93, a recepção dos argumentos cepalinos no Brasil se faria no sentido de dar seqüência à defesa da industrialização já elaborada a tempos por Roberto Simonsen, mas refinando-a com "um avanço importante: forneceu um poderoso instrumento analítico anti-liberal, que foi parcialmente incorporado pelos desenvolvimentistas da área privada e integralmente incorporado pela maioria dos desenvolvimentistas nacionalistas do setor público". Na linha de argumentação mais radical do desenvolvimentismo do setor privado (à semelhança do próprio Simonsen), o primeiro livro brasileiro sob evidente influência cepalina foi provavelmente o de Humberto Bastos, *Posição econômica do Brasil* (1951). H. Bastos já propunha uma política 'consciente' de substituição de importações como resposta aos desequilíbrios externos, mas passaria então a utilizar o jargão cepalino para melhor justificá-la: "No livro *Produção e Pauperismo*, publicado em 1946, procurei defender o instrumento da licença prévia, como elemento indispensável de seleção das importações. Em 1948, a medida foi aplicada seriamente pelo governo, apesar dos adversários, que hoje reconhecem sua utilidade... As vicissitudes do balanço de pagamentos do Brasil têm levado esse país à formulação de uma política deliberada, mediante a qual, ao reconhecer implicitamente que o crescimento econômico tende a ser elemento persistente de desequilíbrio, trata-se de contrabalançá-lo a tempo, por meio de novas mudanças na composição das importações e do reajuste de seu coeficiente, com respeito à renda nacional" (p. 16 e pp.135-6). O estudo de Bielschowsky cita *Produção e Pauperismo,* mas desconsidera *Posição econômica do Brasil* — uma das raras lacunas bibliográficas neste estudo de erudição incomparável sobre a ideologia desenvolvimentista.

IPEA e à PUC/RJ, como P. Malan (1976 e 1981), M.P. Abreu (1977), Malan et alli (1977), e a vários dos artigos (alguns dos quais resumos de teses acadêmicas produzidas ao longo da década de 80) reunidos na coletânea sobre política econômica republicana organizada por Abreu (1990).[115]

Essa ênfase em determinações externas para explicar particularidades do processo de industrialização brasileiro e da formulação de políticas econômicas (especialmente de câmbio e comércio exterior) é interessante por contrabalançar a ênfase da crítica liberal em fatores internos ao país como responsáveis por suas políticas econômicas "equivocadas" e, logo, pelas crises cambiais que as seguiriam. Ao contrário de explicações idealistas, busca-se enfatizar o contexto restritivo externo (caracterizado pela escassez de divisas, financiamento e mercados externos) que inviabilizava a adoção de políticas liberais conforme conduzidas até as rupturas internacionais da década de 30 e pós-guerra. Neste período, a margem de manobra ou autonomia liberada por determinantes externos teria diminuído a ponto de consolidar um modelo de industrialização definido, essencialmente, por ser acompanhado pela restrição de divisas, e por ser uma resposta a esta restrição.

Este esquema de análise foi evidentemente sujeito a críticas. Sociólogos e cientistas políticos argumentaram que tais esquemas conceituais desconsideravam a importância de determinações políticas internas na condução da política econômica, na percepção de seus dilemas e opções e na própria configuração do aparato regulador a partir do qual as políticas seriam implementadas. Ainda que não desconsiderassem a importância do contexto internacional e das conjunturas de restrição de divisas, defendiam que uma análise mais detalhada do processo político conflitivo interno seria necessária para apreender os modos específicos mediante os quais as restrições externas e os dilemas de política econômica seriam enfrentados. De fato, ainda que a

---

[115] Limito-me aqui à citação de algumas afirmações exemplares: para M.P.Abreu (1990), "É possível detectar elementos de continuidade nas políticas econômicas do Brasil republicano... a importância da articulação entre a economia brasileira e a economia mundial é confirmada quase que a cada episódio, sublinhando a natureza insatisfatória de generalizações que buscam detectar inexoráveis tendências de longo prazo à consolidação de uma economia madura capaz de gerar suas crises endógenas. Mesmo a reorientação da demanda para o mercado interno nos anos 30 deve ser entendida como resposta a limitações de natureza externa. As raízes endógenas das flutuações econômicas no final dos anos 50 e começo dos 60 podem ser atribuídas parcialmente a desenvolvimentos da economia internacional" (pp. 7-8); para Abreu (1984), "mesmo um conhecimento superficial do processo de formulação de política econômica em vários países latino-americanos nos anos 30 confirmaria que, a despeito da menor importância do comércio exterior e dos fluxos de capital, a geração de divisas estrangeiras e sua distribuição era o principal problema defrontado pelos *policy-makers*, deixando pequenos graus de liberdade na definição de outros aspectos de política econômica... (é preciso) enfatizar a importância da incorporação de desenvolvimentos da economia mundial" (p. 145); ou ainda Malan (1976), "os modos mediante os quais as autoridades brasileiras procuraram superar (*tackle*) a escassez relativa de divisas externas determinaram a velocidade, a evolução no tempo e o padrão da industrialização neste país... (é preciso reconhecer) que as questões relevantes de política econômica em países semi-industrializados, heterogêneos e em crescimento giram em torno a disjuntivas (*trade-offs*) dominadas pela natureza de suas relações econômicas externas, e que restrições seletivas

emergência de restrições externas dependa de desenvolvimentos internacionais alheios ao controle doméstico, não se pode (no limite) inferir que o modo como as restrições externas serão enfrentadas seja determinado desde fora.[116]

Um interessante exemplo da diferença de enfoque cerca a interpretação dos acordos Brasil-EUA no início dos anos 40, marcado pela existência de posições ligeiramente dualistas — que conferem primazia a um dos pólos do par externo/interno. Sendo breve, enquanto L. Martins (1973) confere ênfase à liberdade de ação do Brasil, podendo em tese escolher até o último momento entre o bloco norte-americano ou o germânico seja como parceiro do empreendimento siderúrgico seja como aliado militar, M.P. Abreu (1977) e (1990) carrega nas limitações da política externa brasileira, obtendo ganhos como resultado do auto-interesse esclarecido dos norte-americanos — a) seja porque estes buscavam defender o multilateralismo internacionalmente (pressionando pouco por acordos comerciais favoráveis e fazendo vista grossa à compensação bilateral com a Alemanha), b) seja porque antecipavam ganhos advindos do desenvolvimento industrial brasileiro (questão siderúrgica), c) seja porque buscavam favorecer os brasileiros em relação aos argentinos no continente. Mas ao enfatizar a "boa vontade" auto-esclarecida dos norte-americanos, Abreu claramente subestima as iniciativas do outro ator envolvido no processo de barganha: "A posição 'independente' de Vargas decorria diretamente da boa-vontade norte-americana em relação ao Brasil...Embora alguns círculos mais conservadores nos Estados Unidos insistissem que o projeto (siderúrgico) contrariava a teoria das vantagens comparativas, as condições de guerra tornaram possível a vitória daqueles que pensavam que um maior desenvolvimento econômico no Brasil facilitaria a expansão do mercado para as exportações norte-americanas" (1990, p. 87-98). O problema da concepção de Martins é, como aponta Abreu, superestimar as margens de manobra de Vargas; mas o problema da concepção de Abreu é quase simétrico (cf. G. Moura, 1980 e 1991): a ênfase quase exclusiva nas determinações externas não encontra uma preocupação com o modo como as limitações e possibilidades externas foram exploradas em função de possibilidades e restrições internas.

A posição mais equilibrada entre os extremos certamente é de G. Moura (1980), (1984a) e (1991). Ainda que admita a existência de relações fortemente assimétricas entre uma grande potência e seus aliados subordinados ("a grande potência dispõe de um projeto político e recursos

---

sobre as importações e as exportações foram, por longo tempo, provavelmente o mais importante instrumento das políticas públicas voltado para objetivos *domésticos*" (pp. I, 2).

[116] Para exemplificar, tome-se os trabalhos, diferentes como são, de Falletto. E & Cardoso, F.H. (1969), Sola, L. (1982) e Leopoldi, M.A. (1984).

de poder que lhe permitem influir na política externa de países menos poderosos; estes vivem o processo inverso, isto é, sofrem em maior ou menor grau a influência de uma potência sobre suas decisões e definições de política exterior": 1991, p. 21), a ocorrência de "várias circunstâncias, internas e externas, podem colocar o aliado subordinado numa posição de força relativa, que ele *poderá ou não* manipular em seu próprio benefício" (id, p.100). Segundo o autor, o governo Vargas não criou autonomamente as oportunidades de barganhar vantagens em sua relação com os EUA, "mas deve-se creditar-lhe a compreensão das oportunidades que se abriam e a habilidade de explorá-las... Na ausência de um movimento popular, capaz por si só de abrir espaços a uma atuação mais autônoma, o sucesso relativo da política exterior do primeiro governo Vargas consistiu nisso: o reconhecimento (nem sempre pleno) de suas limitações e a boa utilização das oportunidades que se apresentavam no plano internacional" (p.24). Por sua vez, ao subestimar a "outra face" da política externa, a tese de M.P. Abreu (1977) deve ser encarada mais como uma avaliação documentada da política das grandes potências em relação ao Brasil do que uma análise propriamente dita da política *brasileira* em relação a elas — o que exigiria balancear e matizar a determinação enfática da importância das restrições e projetos externos (transmitidos de fora para dentro) com a análise das finalidades e restrições internas que também influenciavam (para dizer o mínimo) a orientação da política externa brasileira. Partindo do enfoque interpretativo de Abreu, estaríamos pouco aptos a entender o modo como o processo político interno reagiu às injunções externas (sem percorrer uma via unilateral), ou melhor, o modo como a política externa *interagiu* (sem vícios de reducionismo) com as orientações internas. Seguindo implicitamente as orientações de Moura, F.L. Corsi (1997) explorou longamente, e de forma mais matizada, as interações entre política externa e projeto nacional no Estado Novo, mostrando que certas posturas negociatórias externas fazem sentido à luz de finalidades e restrições internas — mas também que objetivos internos foram redefinidos à luz da evolução do contexto externo.[117]

Em geral, as críticas feitas por sociólogos e cientistas políticos são interessantes porque apontam uma vulnerabilidade central do esquema cepalino/estruturalista sem ceder à tentação

[117] De fato, as lacunas da tese de M.P. Abreu (1977) geralmente se associam à desconsideração da "outra face" da política externa brasileira. Por exemplo, não se faz aí qualquer discussão do IBC e do DNC (ou seja, das instituições internas voltadas para o principal produto de exportação do Brasil); sequer se menciona as políticas internas de diversificação agrícola consistentemente seguidas desde o mandato provisório, sem a referência às quais é incompreensível porque foram assinados 27 acordos comerciais, ainda no governo provisório, "na concessão mútua e incondicional da claúsula de nação mais favorecida" (R. Seitenfus, 1985, p.63), apesar do possível dano à indústria e da fragmentação da economia mundial em blocos comerciais e cambiais estanques; não se discute as limitações internas para a realização nacional do projeto siderúrgico (limitações que não são auto-evidentes); ou as limitações para a centralização financeira sob a égide de bancos de investimentos privados ou empresas estatais, sem o que não se entende como as injunções de política externa se articularam às redefinições do projeto de industrialização no Estado Novo. Trataremos com mais vagar de algumas destas questões no capítulo seguinte.

idealista liberal de detectar, como se os *'policy-makers'* operassem em um contexto livre de restrições históricas específicas, os "equívocos" das políticas econômicas que se afastaram daquelas tidas como "universalmente corretas". Elas fazem a exigência de que se estude as respostas e reações ao contexto restritivo externo parcialmente com base em restrições e determinantes *internos*, à luz da hipótese de não ser satisfatória a desconsideração de determinantes políticos. O título de um dos trabalhos que propõem a reconsideração é significativo (a tese de L. Sola, *Political and ideological constraints of economic policy in Brazil*): em razão da insuficiência explicativa das restrições externas, sugere-se que *outras restrições* sejam incorporadas à análise das políticas econômicas — diga-se de passagem que a tentativa de incorporar uma totalidade mais complexa de restrições (mas também de estratégias) é precisamente uma intenção explícita da presente pesquisa.

É verdade que a crítica de sociólogos e cientistas políticos, no geral, acerta o alvo; afinal, não se pode aceitar sem fortes reservas a frase supra-citada de P. Malan (1976), muito emblemática da proposta cepalina/estruturalista: em suas palavras, sua tese de doutorado "...procura mostrar que os modos mediante os quais as autoridades brasileiras procuraram enfrentar a escassez relativa de divisas externas determinaram a velocidade, a evolução no tempo e o padrão da industrialização neste país" (p. i). Os sociólogos e cientistas políticos lembram que não se pode *reduzir* a periodização do desenvolvimento industrial brasileiro, as viragens de política econômica ou as limitações posteriores do tipo de desenvolvimento seguido a fatores associados a restrições externas ou à forma como foram respondidas, pois outras restrições — irredutíveis à escassez de divisas — estariam envolvidas para condicionar a formulação e implementação das decisões. Mas talvez por ser eminentemente o trabalho de não-economistas, tais críticas tendem a aceitar os esquemas de análise econômica propostos e a "agregar" (incrementalmente) novos elementos de análise a ele, sem propor, por exemplo, uma ampla reconsideração de potencialidades e limitações econômicas *internas* que também restringiam a condução da política econômica doméstica e, em parte, também explicariam a escassez de divisas.[118]

---

[118] No caso de Falletto & Cardoso (1968), com efeito, existe "a impressão de que se passou, apenas, à introdução das classes sociais no corpo teórico cepalino...(quando) teria sido preciso que não se localizasse o equívoco do pensamento da Cepal na abstração dos condicionantes sociais e políticos...seria indispensável fazer a crítica da economia política da Cepal pelas raízes, e não pelos resultados" (Cardoso de Mello, 1975, pp. 26-7). Cabe salientar que alguns economistas que partilham deste esquema de análise tentaram responder a certos questionamentos dos sociólogos e cientistas políticos em estudos da política econômica de governos específicos (recorrendo a documentos de época, contribuições de cientistas políticos e historiadores, a entrevistas etc.), mas o fizeram sem abandonar as hipóteses que conferiam centralidade às restrições materiais de ordem externa: cf. vários dos artigos da coletânea organizada por M.P. Abreu (1990) ou as teses acadêmicas de que foram resumos. Por sua vez, se as narrativas liberais concebem as "escolhas" de política econômica como uma opção entre o certo e o errado — a partir da primazia ontológica das leis naturais sobre o mundo político —, a

Não se trata aqui de questionar o valor de suas contribuições: à luz dos trabalhos de sociólogos e cientistas políticos, parece hoje claro que as restrições que acompanharam a industrialização brasileira não eram apenas econômicas, e muito menos apenas ou predominantemente relacionadas à escassez de divisas. Mas para avaliar o peso e o modo como as restrições políticas, sociais e culturais se articularam às restrições econômicas internas e externas, é preciso partir de uma reconsideração das restrições econômicas envolvidas, sem reduzi-las (explícita ou implicitamente) à escassez de divisas e às determinações externas que a explicariam, desde fora — pois isto, a rigor, transfere, em última análise, a responsabilidade pelas crises cambiais para além do campo em que determinantes internas, senão incrementalmente, contariam (por exemplo, respondendo fragilmente às crises ou à sua possibilidade). Por outro lado, é necessário conferir maior "dignidade ontológica" às determinantes internas sem, outra vez, reduzi-las a uma mera questão de "erros" e "acertos" de política econômica definidos desde dentro, livremente.

Em suma, não se deve tomar qualquer dos pólos extremos: nem entender o processo de industrialização brasileira como um processo induzido desde dentro por decisões "erradas", nem como um processo essencialmente marcado desde fora pela restrição de divisas e pelo contexto internacional que a explica. É possível explorar uma alternativa entre estes extremos, que nos propicia (a meu ver) uma integração mais equilibrada entre determinações internas e externas, e entre restrições econômicas e outras. Com efeito, outra crítica feita ao modelo de industrialização por substituição de importações é que tal modelo desconsiderou a particularidade da dinâmica interna do processo de industrialização tardio e as potencialidades e limitações inscritas nas condições históricas específicas em que ocorreu — condições estas que não podem ser reduzidas

---

discussão de determinantes (e não apenas condicionantes) políticos e ideológicos às políticas econômicas não deve ceder à tentação dos economistas de vê-las como questões técnicas, tomando os "fatores" ideológicos e políticos como um mero "obstáculo" à sua realização. Uma controvérsia acadêmica ilustra o ponto. Comentando a crítica de Hirschman às teses de O'Donnell sobre a crise do populismo e a emergência do Estado BA, a profª Lourdes Sola concorda com Hirschman ao "privilegiar o papel das políticas governamentais como tendo constituído respostas inadequadas às condições reinantes de emergência econômica (na etapa imediatamente anterior à mudança de regime político)...O que importa são (é) a interação dinâmica entre os requisitos impostos pela natureza do sistema econômico (dentre os quais, o ataque à inflação e a crise cambial) por um lado; e, os fatores ideológicos, típicos e recorrentes que inibiram a formulação de uma estratégia econômica acordada, por outro." (p. 35). De fato, a primeira das restrições à política econômica que identifica (além das restrições política e ideológica que deram título à versão não-publicada do trabalho) seria a existência de "requisitos impostos pelo sistema econômico...Parte-se do pressuposto, compartilhado pelos economistas, de que a violação das exigências intrínsecas àquele sistema...pode ser contraproducente do ponto de vista do desempenho desejado" (p. 39). O problema de formulações deste tipo é que podem levar a crer que se está apenas "agregando" contribuições incrementais a concepções dualistas da economia e da política — o que está longe de ser o caso do admirável estudo da profª Lourdes Sola, a despeito da formulação ambigüa.

meramente a questões de "erros" de política econômica ou à escassez de divisas, nem serem caracterizadas exclusivamente como internas ou externas.[119]

Nestas contribuições, as restrições que determinariam potencialidades e desafios à industrialização tardia seriam inevitavelmente históricas e específicas (irredutíveis a um modelo universal de industrialização à la Rostow e outros), dizendo respeito inicialmente (i) à sua *origem*, em meio a economias capitalistas agro-exportadoras e a partir da diversificação restrita do capital local originário do complexo agro-exportador; (ii) a seu *momento* historicamente tardio, quando as indústrias dos países industrializados já passavam a ser dominadas por grandes oligopólios capazes de barrar entrantes potenciais graças à constituição e reprodução de capacitações financeiras e tecnológicas assimétricas e cumulativas, isto é, dificilmente reversíveis. Tais particularidades da origem e momento histórico internacional da industrialização tardia marcariam profundamente a dinâmica interna da acumulação de capital e, em particular, o processo de origem, crescimento e diversificação das firmas e ramos industriais no Brasil — impondo-lhes restrições e desafios específicos e sem precedentes nas industrializações anteriores. Dito isto, o

---

[119] Os trabalhos pioneiros foram as teses acadêmicas (depois publicadas) de M.C. Tavares (1975), W. Cano (1975) e J.M. Cardoso de Mello (1975), para o qual a problemática cepalina é "a problemática da industrialização nacional a partir de uma situação periférica...Daí que a análise se apoie no setor externo, nos sucessivos ajustes entre as estruturas de oferta e de demanda globais, no desafio do estrangulamento externo a que a Nação responde com o crescimento industrial interno. *Daí não haver nem sombra de um esquema endógeno de acumulação de capital* ...É necessário, também, convir que a industrialização capitalista na América Latina é específica e que sua especificidade está duplamente determinada: por seu ponto de partida, as economias capitalistas exportadoras nacionais, e por seu momento, o momento em que o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial..." (pp.95-98). A formulação de M. C. Tavares (1975, pp. 130-141) é significativa por ter um forte teor de reavaliação, buscando partir agora dos "aspectos internos do movimento de acumulação de capital...(pois) a partir desta análise é que se pode compreender de forma integrada os problemas de 'abertura externa' da economia brasileira e de sua articulação 'dependente' com o sistema internacional... Trata-se sim de analisar o potencial interno de acumulação e diversificação da estrutura produtiva e, *a partir daí,* ver como esta se articula com as relações internacionais... A passagem, em 'condições de subdesenvolvimento', a uma etapa de industrialização propriamente dita requer a demonstração prévia das limitações e possibilidades internas de que a reprodução ampliada do capital industrial se torne não só endógena como também dominante... (enquanto) a rearticulação do sistema capitalista em escala internacional não permite detectar de que forma a dinâmica contraditória da expansão global subordina as estruturas internas de acumulação das economias periféricas. Estas, embora de forma diferente das economias centrais, têm uma dinâmica interna de expansão que pode enquadrar-se, ou não, de modo favorável dentro da dinâmica global do sistema". A redação mais integrada da interação interna/externa, no entanto, me parece constar da tese (depois publicada) da profª Liana Aureliano (1977), ainda que a mesma idéia já fosse afirmada, de formas diferentes, pelos autores citados. Ela busca registrar desde a introdução que as limitações internas específicas às industrializações tardias têm por referência o contexto histórico internacional em que ocorrem, de maneira que não se trata de "abrir" a análise prévia dos determinantes internos ao contexto externo, pois ele já esteve presente de antemão. Assim, lembra que o termo "tardio" que qualifica a industrialização indica que as restrições que ela experimenta têm por referência outro processo histórico (ao qual se articula intrinsecamente), qual seja, o avanço cumulativo das economias de escala, da centralização financeira e da capacitação tecnológica já verificado no momento histórico internacional em que tais industrializações tardias ocorrem. O avanço industrial internacional impõe exigências sem precedentes às novas industrializações e, ao mesmo tempo, abre algumas possibilidades novas. Em outras palavras, as limitações e oportunidades internas são também externas, ou seja, são definidas em função do momento internacionalmente tardio em que o processo de industrialização se realiza. Para maior detalhamento, cf. L. Aureliano (1977), pp. 9-11, 94-97.

esquema de análise foi utilizado posteriormente para classificar e estudar processos de industrialização anteriores e posteriores ao brasileiro, para demarcar suas diferenças específicas. A conclusão básica é que as novas industrializações exigiriam um reforço do papel estruturante dos Estados nacionais — não obstante, a capacidade dos novos países industrializados (inicialmente detentores de menor poder financeiro e tecnológico) para desestruturar desde baixo as hierarquias econômicas (e políticas) internacionais foi muito inferior no século XX do que fôra no XIX.[120]

Um ponto importante a inferir desta ênfase nas condições históricas particulares que envolveram o processo de industrialização brasileiro é que suas potencialidades e limitações não podem ser tomadas como efeitos "colaterais" das conjunturas de escassez de divisas ou das políticas cambiais e comerciais voltadas a contornar esta escassez. Antes de caracterizar-se pelo seu caráter substitutivo de importações, a industrialização caracterizada como uma industrialização capitalista *tardia* de uma economia *nacional exportadora* — ou seja, que é marcada por um processo interno de expansão e diversificação industrial sujeito a limitações financeiras, tecnológicas e mercadológicas advindas de sua *origem* e seu *momento histórico internacional*. Uma vez que se reconheça estas limitações, a questão crucial do processo de industrialização não é simplesmente o modo como responde às conjunturas de restrição de divisas mas o modo como são superadas/contornadas as limitações (histórico-estruturais) *internas* aos investimentos industriais, no contexto internacional específico que acompanhou sua temporalidade tardia. Neste sentido, esforços para pensar o modo de superar/contornar suas restrições devem partir de uma tentativa de recuperar a complexidade do contexto de uma industrialização tardia, tarefa para a qual a utilização heurística do modelo de "substituição de importações" seria insuficiente.

---

[120] Desta constatação usualmente se infere duas coisas: 1) que as assimetrias econômicas internacionais tendem a ser cumulativas e dificilmente reversíveis; 2) que esta reversibilidade parece tornar-se mais difícil à medida em que os processos de acumulação de capital aprofundam-se nas dimensões financeira e tecnológica. De uma coisa e outra resultando que as possibilidades de ascensão econômica reestruturante das hierarquias internacionais (e mesmo de casos de ascensão "na margem") dependem do momento histórico internacional em que se realizam, e que vieram reduzindo-se: cf. em particular Barbosa de Oliveira, C.A. (1985) e Canuto, O. (1991). Vale citar a crítica de Barbosa de Oliveira, 1985, aos modelos universais de industrialização de Rostow e Lewis: "Ao não levar em conta as diferentes 'épocas históricas', ao abstrair as mediações históricas dos processos de desenvolvimento, os modelos perdem a capacidade de explicar os complexos movimentos dos processos de desenvolvimento. Assim, como não levar em conta as diferenças históricas entre a Inglaterra do século XVIII e a América Latina do século XX? Como apagar determinantes essenciais como o fato da Inglaterra, no século XVIII, ser a maior potência colonial do mundo e os países latino-americanos do século XX constituírem economias subordinadas a nível mundial? Como não levar em conta que as industrializações do século XIX nos países europeus então atrasados implicavam na implantação de setores industriais pouco complexos, de um ponto de vista técnico, que exigiam parcos volumes de capitais, e que qualquer industrialização do século XX é obrigada a implantar uma indústria pesada com escalas de produção gigantescas, o que exige montantes de capitais incompatíveis com as disponibilidades dos países de capitalismo tardio? Em resumo, o caráter abstrato e teoricista das abordagens da teoria do desenvolvimento acaba por deixar de lado aquilo que deveria ser o próprio objeto da teoria: a explicação das diferenças específicas dos processos de desenvolvimento. E estas diferenças são essenciais pois explicam as distintas dinâmicas dos processos de desenvolvimento" (pp. 4-5).

Uma diferença de interpretação que ilustra o ponto cerca a questão da origem do capital industrial em São Paulo, depois da difusão do assalariamento. A partir do conceito de substituição de importações, seria de se prever que se originara em um contexto de restrição conjuntural de divisas, que estimulasse a criação de firmas industriais para explorar o mercado interno temporariamente protegido de importações concorrentes (cf. A. Fishlow, 1972). Várias pesquisas indicam, porém, que o surgimento do capital industrial paulista não ocorreu em um período de declínio mas de auge excepcional das exportações, quando "os lucros e a acumulação interna do setor exportador e das atividades urbanas aumentariam a um ritmo mais rápido do que os investimentos nesses setores, com o que o capital seria transferido para o setor manufatureiro — o aumento da capacidade de importar viabilizando a importação dos bens de produção requeridos pela expansão industrial" (E.A. Guimarães, 1978, p. 105). Em outras palavras, as motivações das decisões de investimento industrial não se produziram como reações induzidas por restrições externas — mas em resposta à incapacidade de absorver o potencial interno de crescimento nos próprios ramos em que se originara, não porque sua rentabilidade estivesse em crise mas, inversamente, porque o potencial de investimento gerado apresentava-se tão excepcional que excedia as necessidades financeiras determinadas pelos reinvestimentos em cultura de exportação (e/ou serviços de apoio). A explicação é, assim, transferida de fatores externos (as vulnerabilidades externas e a restrição conjuntural de divisas) para a dinâmica interna à acumulação de capital na economia capitalista agro-exportadora em questão.[121]

Outra questão que ilustra a diferença de enfoque é a dos motivos da concentração inicial do capital industrial em setores de tecnologias "leves", particularmente para produzir bens de consumo não-duráveis. Estes motivos são irredutíveis à escassez ou abundância de divisas. Afinal, se a origem do capital industrial paulista se fizera em um contexto de disponibilidade de divisas, esta abundância fôra irrelevante para superar limitações internas de outro tipo (no caso, financeiras, tecnológicas e de mercado) que condicionariam o escopo inicial da indústria. Tais limitações internas tinham, naturalmente, uma referência externa: o avançado processo internacional de

---

[121] Para uma análise mais circunstanciada do ciclo econômico no complexo cafeeiro, ver W. Cano (1975). Saber se a origem de capitais investidos na indústria articulava-se ao complexo mercantil cafeeiro, direta ou indiretamente, é uma questão relevante a ser diferenciada de outras que a tangenciam. Afinal, articulada a ela está a de saber qual a origem étnica dos primeiros industriais paulistas (por exemplo, se imigrantes recentes ou não). O trabalho de W. Dean (1969) apresentou indícios de que parte dos novos industriais eram burgueses migrantes, particularmente aqueles especializados inicialmente em importações — portanto, plenamente articulados ao complexo agro-mercantil —, mas a questão da origem social do capital industrial não se resume a isto (como várias afirmações isoladas de seu livro o admitem, às vezes contraditoriamente: cf. W. Cano, 1975, pp. 133-137). Para uma contribuição que estuda a precoce diversificação do capital cafeeiro de atividades agrárias para urbanas, ver a tese de Zélia Maria Cardoso de Mello (1981). Para algumas

concentração/centralização de capitais já característico dos ramos (oligopólicos ou em processo de oligopolização) de tecnologias industriais mais recentes e "pesadas". Como alcançá-lo, porém, era uma dificuldade não redutível a fatores externos e, ao invés de superar de início as limitações à inversão nestes ramos, a diversificação inicial de capital local na indústria evitou-as — a despeito de ocorrer em um contexto de disponibilidade de divisas e capacidade para importar. É necessário deter-se um pouco mais sobre a questão, pois ela será importante para a discussão posterior das restrições à industrialização.

O argumento comum é que a diversificação para o setor industrial se concentraria inicialmente nos ramos "leves" (particularmente têxteis, calçados e alimentos) porque as barreiras à entrada nestes setores internacionalmente competitivos não se reduziam à disponibilidade de divisas, mas eram relativamente diminutas: (i) o volume de capital inicial minimamente exigido era reduzido e compatível com os excedentes não absorvidos no setor exportador; (ii) a escala das plantas de produção eram pequenas e compatíveis com os mercados pré-existentes (mercados derivados dos gastos internos ao complexo exportador e sua face urbana — à medida que, obviamente, antes do surto inicial de investimentos industriais não existiam mercados inter-industriais relevantes); (iii) o prazo entre a decisão de investir e a maturação das plantas era breve e pouco incerto; (iv) as tecnologias de produção eram acessíveis na forma de equipamentos importados a baixo custo e/ou migrações internacionais; e (v) seus produtos eram pouco diferenciados.

Pode-se resumir dizendo que a diversificação para a indústria leve era fácil. De um lado, a diversificação de capitais locais para estes ramos industriais envolvia como condição microeconômica, uma vez instaurado o mercado de trabalho capitalista (e a demanda por bens de consumo não-duráveis), pouco mais que a existência de fundos financeiros livres; e, como condição macro-econômica, pouco mais que a disponibilidade de divisas que garantissem a capacidade de importação (sem outras considerações estratégicas mais incertas, complexas e de longos horizontes temporais). Isto é, a disponibilidade de divisas era certamente uma condição crucial para o início da diversificação industrial conduzida pelo capital local. Mas as condicionantes externas tampouco poderiam ser reduzidas às condições determinantes da disponibilidade (ou escassez) de divisas. Em parte, o padrão concorrencial característico destes ramos, internacionalmente, foi fundamental no sentido de limitar em muito a oportunidade para o investimento direto externo pelas empresas que antes exportavam para o mercado local, sob o desafio de firmas locais que passaram a ameaçar antigos mercados de exportação. Como as

---

controvérsias sobre o tema, ver F.H. Cardoso (1964), L. Martins (1966), J.S. Martins (1967) e (1977), B. Fausto (1970),

barreiras financeiras, tecnológicas e de escala características destes ramos "leves" eram bastante reduzidas, as firmas estrangeiras sequer dispunham de trunfos concorrenciais que garantissem suas parcelas de mercado contra os concorrentes locais. Isto induzia o capital local a concentrar sua diversificação nestes ramos "leves", evitando ramos onde a entrada era "difícil", custosa, demorada e, sobretudo, muito arriscada.

O ponto a reter desta discussão é que a facilidade de entrada do capital local já não se verificava, ou não se verificaria depois, nas indústrias (por exemplo, a siderúrgica pesada, a metal-mecânica ou a petro-química) cujas barreiras à entrada não eram baixas e cujas condições de investimento privado local (no caso brasileiro, a partir de decisões de diversificação desde ramos menos complexos) não eram redutíveis à disponibilidade (i) seja de fundos financeiros transferidos marginalmente de atividades anteriores, (ii) seja de divisas que garantissem a capacidade de importação de equipamentos ao longo do prazo de maturação dos investimentos — pois envolviam também complicadas decisões internas na busca de fontes de financiamento, acesso à tecnologia, coordenação inter-setorial para encadeamento de mercados para frente e para trás etc. Tomar este complexo processo de industrialização como caracterizado essencialmente pela resposta (deliberada ou não) a uma limitação de divisas é bastante insatisfatório. É necessário, por outro lado, referir-se ao momento histórico internacional em que esta industrialização tardia se realizará, sob pena de não se entender nem as restrições que a acompanharam nem as "soluções" elaboradas para superá-las ou, mais precariamente, contorná-las.

Uma vez que se reconheça as insuficiências do esquema analítico fundamentado no conceito de "substituição de importações industriais", o tipo de centralidade ali reservada à restrição de divisas e às políticas de câmbio e proteção que a ela respondem é parcialmente esvaziado. Em outras palavras, não basta questionar se as políticas cambiais operam ou não, bem ou mal, a transferência de divisas do setor agro-exportador em crise para as importações necessárias para desenvolver o setor industrial, pois ocorrendo ou não esta transferência, ela *não é suficiente* para desenvolver indefinidamente o setor industrial (sendo, em certas conjunturas, necessária) — pois muito de suas restrições transcende questões cambiais. No entanto, naquilo que é crucial para o ponto que se pretende defender, a importância das políticas de câmbio e proteção pode ser reconsiderada. As políticas cambiais tornam-se importantes não por serem necessariamente o lugar onde ideologias equivocadas e opções erradas de política econômica se expressam, nem porque as restrições de divisas eram o problema econômico central com que se defrontavam as economias latino-americanas na transição forçada de um modelo de crescimento "para fora" em

---

S.Silva (1975), J.M. Cardoso de Mello (1975), e Versiani & Versiani (1975).

direção a outro "para dentro". Quando se passa a centrar o foco de análise não só ou principalmente nas limitações impostas pela disponibilidade de divisas, mas nas limitações financeiras, tecnológicas e mercadológicas (em meio a outras não-econômicas) específicas de um processo *tardio* de industrialização, as políticas cambiais podem ser consideradas, por exemplo, à luz das respostas (politicamente deliberadas ou não) a estas limitações. Em outras palavras, uma vez que estas limitações sejam identificadas, uma questão importante para a análise das políticas cambiais e suas crises não é simplesmente o modo como respondem às conjunturas de restrição de divisas mas o modo como se articulam às formas de superar/contornar as limitações *internas e externas* aos investimentos industriais em curso — em conjunturas de restrição de divisas ou não.

Regredindo a análise um pouco mais no passado, os limites à diversificação do capital local na indústria antes de 1930, ou 1945, ou ainda 1955, não podem ser reduzidos a condições relativas à disponibilidade ou escassez de divisas externas e capacidade de importação (ainda que, havendo limites financeiros, tecnológicos e mercadológicos para estratégias de diversificação em direção a ramos mais complexos e *para trás* das cadeias produtivas, conjunturas de restrição de divisas ou de suprimento físico externo podiam efetivamente provocar "crises de estrangulamento" nos esquemas já constituídos de gasto doméstico — dependentes de importações). Adiantando no tempo a análise, por sua vez, a excepcional disponibilidade de divisas durante o Milagre econômico não foi condição suficiente para a internalização, por exemplo, de ramos do setor de bens de capital (particularmente aqueles por encomenda e de maior conteúdo tecnológico) — obviamente, porque havia outras limitações (políticas e econômicas) para além da disponibilidade de divisas.[122]

Quando o foco de análise não é cerrado nas limitações impostas pela disponibilidade de divisas, mas se abre para limitações internas ao processo tardio de industrialização, as políticas cambiais podem ser consideradas à luz das respostas a estas limitações internas. O recurso aos investimentos diretos industriais durante o Plano de Metas, por exemplo, não pode ser encarado apenas ou principalmente como um "substituto" do papel anterior das exportações de *commodities*

---

[122] É verdade que a uma data tão tardia quanto 1971, as isenções ou reduções das tarifas aduaneiras e demais impostos (IPI, ICM) incidissem apenas sobre a *importação* de máquinas e equipamentos de projetos aprovados no CDI, sem haver isenção, até então, igualmente para bens de K produzidos internamente [Cf. Suzigan, W. (1990), pp. 4-5]. Não se pode argumentar, entretanto, que este elemento anti-protecionista da política de importações se destinava a apoiar um esquema doméstico de gasto já constituído (dependente de importações subsidiadas), contra uma atividade a constituir (voltada que seria ao fornecimento interno de bens então importados), meramente porque houvesse uma escassez de divisas que impedisse financiar as importações necessárias pelo esforço de substituição. Na verdade, o ponto central é que o esforço de investimento "substitutivo" não podia mais se incorporar na importação de equipamentos para produzir certos bens de capital sob encomenda — deslocava-se portanto da escassez de divisas para outras limitações —, pois seu processo de fabricação envolve capacitações artesanais não transferíveis para máquinas operáveis a partir de manuais de instrução, requerendo uma lento aprendizado de capacitação própria cujo elevado custo de oportunidade freqüentemente não é compensado (a curto prazo) pela dimensão de mercados meramente nacionais, particularmente quando existe a alternativa de direcionar sua demanda corrente (com subsídios governamentais) para o exterior: cf. F. Erber et alli (1974).

primárias na geração das divisas cambiais, para evitar uma redução do nível interno de atividade requerida (na ausência de financiamento) para ajustar a conta corrente.[123] Ele deve ser encarado também como o recurso (estimulado por subsídios públicos e metas de expansão e proteção dos mercados internos *a criar,* e não apenas *substituir*) a formas de centralização financeira e capacitação tecnológica que limitações internas (de origem política, financeira e fiscal) impossibilitavam *alcançar* com base em recursos locais. Neste sentido, as políticas cambiais que apoiaram e acompanharam a extroversão financeira foram funcionais às formas de superar/contornar, naquele peculiar contexto internacional — pois se tratava, a rigor, da forma que assumiria uma tentativa de *convergência* a um padrão industrial internacional —, as limitações *internas* aos investimentos industriais (deliberadamente ou não, pelo menos até que seu "êxito" fosse reconhecido junto com demandas deliberadas por sua preservação). De fato, a tentativa de convergência enfrentava dificuldades não redutíveis a fatores externos, e as limitações internas devem ser trazidas à análise da *rationale* da política de atração de capitais externos. Da mesma maneira, o recurso a empréstimos externos no Milagre ou no período do II PND contornou debilidades dos esquemas internos de gasto que se buscava estimular, ainda que simultaneamente provocasse acumulação de reservas externas no primeiro período e, no segundo, permitisse a rolagem de débitos externos necessária para postergar o ajuste dos defícits de conta corrente.

2.5. Considerações finais

Para concluir, é preciso alertar que ao enfatizar-se aqui a necessidade de rediscutir a relação entre determinantes externos e internos ao longo da industrialização brasileira (e o papel das políticas cambiais no processo), não se ignora que, a despeito de frisar a "indução externa" como elemento propulsor da industrialização latino-americana, o enfoque calcado na ênfase da substituição de importações não desconsiderava "problemas" internos (presumidamente inerentes à industrialização por substituição de importações). A questão é, precisamente, que a consideração de tais "problemas" geralmente era orientada pela compreensão do processo de industrialização como um processo de substituição de importações induzido pela restrição de divisas (o tipo de

---

[123] Novamente é outra frase supra-citada de P. Malan (1981) que é significativa deste estilo de interpretação: "O governo tinha presente a restrição ao Programa de Metas imposta pela difícil situação das contas externas (segue-se citação da Resenha de Governo): 'o problema da obtenção de recursos externos para atender a parcela de aproximadamente um terço dos investimentos globais, assume crucial importância à vista de nossa limitada capacidade para importar'. Esta insuficiência da capacidade para importar estava relacionada à esperada queda das receitas de exportação provenientes do café — e esteve na raiz da preocupação do Governo Kubitschek em atrair capital estrangeiro de risco e empréstimo (público e privado), para a economia brasileira" (p. 53).

industrialização considerado específico da periferia) — cujo dinamismo, como tal, acabaria esgotando-se, devendo renovar-se "desde dentro". De fato, depois que os cepalinos tornaram-se mais pessimistas quanto aos resultados da industrialização latino-americana (como se sabe, ao longo da década de 60), sua ênfase em "problemas" internos associou-se à idéia de que o dinamismo do processo substitutivo já se havia consumido e que as economias latino-americanas estariam fadadas à estagnação caso estes "problemas" não fossem resolvidos. No Brasil, os argumentos cepalinos passaram a ser utilizados não apenas para legitimar tecnicamente a industrialização, mas — deslocando-se para a esquerda, ou seja, para fora das organizações empresariais onde haviam sido tão calorosamente acolhidos — para legitimar as demandas políticas por "reformas de base" que reduziriam a "heterogeneidade" social, melhorariam a distribuição de renda e garantiriam a retomada do crescimento, uma vez exaurido o dinamismo da substituição de importações.[124]

Sinteticamente, estes "problemas" internos associar-se-iam à discrepância entre a importação de técnicas intensivas em capital fixo e escalas de produção (na medida em que se buscava imitar os caros padrões de consumo dos centros industriais), de um lado, e a precariedade dos mercados "prévios" a serem preenchidos por uma produção "substituta" de escalas sub-ótimas, de outro. Porque usuária de tecnologia "inadequada" à disponibilidade doméstica de fatores (farta em trabalho e escassa em "poupanças"), a industrialização reproduzia a tibieza dos mercados internos ao gerar desemprego estrutural, rebaixar a taxa de salários e aprofundar o sub-consumo das massas. Por isto se destinaria à estagnação, depois de esgotados os impulsos exógenos

---

[124] Ainda que as soluções propostas para superar o esgotamento do modelo substitutivo fossem diferentes (enquanto, sem deixar de apontar a necessidade de racionalizar o planejamento dos investimentos, C. Furtado passaria a enfatizar crescentemente a necessidade de desconcentrar a propriedade e a renda, para M.C. Tavares — ainda que admitisse haver uma "justificativa estritamente econômica" para a reforma agrária: 1963, p. 113 — um novo impulso interno dependeria principalmente da demanda autônoma representada pelo investimento público), o diagnóstico do problema era semelhante. Para C. Furtado, 1966, p. 39: "A experiência tem demonstrado, na América Latina, que este tipo de industrialização substitutiva tende a perder impulso quando se esgota a fase de substituições 'fáceis', e eventualmente provoca a estagnação"; para M.C. Tavares, 1963, p. 117, "o estrangulamento externo só era indutor do processo de desenvolvimento, à medida que havia internamente uma demanda contida por importações de bens de consumo que ao serem substituídas expandiam o próprio mercado interno, e geravam uma demanda derivada de bens de capital e produtos intermediários, a qual, por sua vez, resultava em novo estrangulamento externo levando a uma outra onda de substituições, e assim por diante. Quando o processo atinge, porém, uma fase tão avançada que, por um lado, o que resta para substituir são essencialmente bens de capital, ou matérias-primas e materiais para investimento e, por outro lado, as indústrias de bens de consumo já atingiram a maturidade, esgotando-se a reserva de mercado que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, este último deixa de ser 'indutor' do processo de investimento e, em conseqüência, para o crescimento, passando a ser apenas um obstáculo, em cuja superação, porém, já não pode ser encontrada a essência da dinâmica da economia".

determinados pelas conjunturas de estrangulamento cambial em um contexto de forte concentração da propriedade e da renda interna.[125]

Mas ainda que se tornasse popular nos anos 60, a ênfase estagnacionista e sub-consumista, a rigor, já estava implícita na concepção que tomava o processo de industrialização como um processo induzido pela proteção da demanda *prévia e corrente* por algum choque externo adverso. A especificidade da dinâmica do desenvolvimento periférico (ou melhor, de seu subdesenvolvimento) *vis-à-vis* o desenvolvimento dos países industriais centrais era associada à pequena relevância dos impulsos autônomos do investimento doméstico, se comparada à indução externa, ou melhor, à existência de mercados prévios que passariam a ser protegidos pelo bloqueio das importações. Mas além de oferecer tratamento secundário às questões de mobilização de recursos financeiros, coordenação decisória e acesso à tecnologia peculiares e centrais às industrializações tardias — seja ao não aprofundar a discussão da especificidade do momento histórico internacional em questão, seja ao partir de uma concepção de "progresso técnico" exageradamente formal, seja ao tratar as exigências de financiamento como um problema de "poupanças" escassas —, o tratamento cepalino das limitações de mercado à industrialização também é duvidoso, talvez por estar circunscrito pela ênfase na substituição de importações.

Com efeito, a questão dos mercados não pode ser reduzida à existência de pequenos mercados "prévios" atendidos por importações correntes (que se interrompem, deliberadamente ou não). O esquema conceitual bi-polar que implica em diferenciação entre dinâmica orientada pelo investimento "poupador de mão de obra" *desde dentro* e dinâmica induzida pelo bloqueio das

---

[125] Nas palavras de M.C. Tavares (1963), pp. 49-50: "À medida porém que se avança no processo de substituição e se entra, em particular, nas faixas de bens duráveis de consumo, o crescimento relativo do mercado passa a dar-se basicamente em termos verticais, ou seja, explorando o poder de compra das classes de altas rendas. Isto se deve a dois motivos fundamentais: 1) a alta densidade de capital por unidade de investimento e de produto impede a absorção de grandes quantidades de mão de obra; 2) o alto valor unitário dos bens produzidos só permite a incorporação aos mercados consumidores de reduzidas camadas da população. Assim, se bem que a implantação de novos setores produtivos dá à economia um grande dinamismo em termos de crescimento da renda e acelera o processo de substituição de importações, introduz dentro do próprio 'setor' capitalista uma desproporção séria entre uma capacidade produtiva cuja escala ótima se destina a atender ao consumo de massas, em países desenvolvidos, e a dimensão efetiva do mesmo em país subdesenvolvido". E mais adiante: "...o processo acima descrito para a economia brasileira, além de traduzir uma desigualdade social crescente...põe em risco o próprio dinamismo do setor capitalista, uma vez que o crescimento absoluto do mercado interno que eventualmente possa ter lugar dentro do próprio setor é insuficiente para garantir a aceleração e sustentação industrial recente que se vinha fazendo, em grande parte, à custa de uma reserva de mercado para substituição de importações. A impossibilidade de incorporar em futuro próximo parcelas crescentes da população ao mercado consumidor decorre basicamente de ter permanecido inalterada a estrutura produtiva do setor primário que corresponde à base da pirâmide...Na ausência de um consumo desse tipo, as indústrias de bens duráveis são forçadas a tentar explorar, cada vez mais verticalmente, as faixas de mercado existentes. No caso brasileiro, um exemplo sintomático dessa tentativa de expansão utilizando a fundo o poder de compra das classes de alta renda está no lançamento recente de modelos de automóveis de luxo e outros bens de consumo conspícuo. Uma solução como esta, além de não resolver sequer o problema do crescimento industrial senão a curto prazo, traz consigo o duplo inconveniente de uma alocação de recursos extremamente ineficiente..." (pp. 113-4).

importações *desde fora* tem escassa relevância analítica. A análise do Plano de Metas ilustra o ponto. Ainda que este ocorresse em momento em que o declínio cíclico do preço internacional do café prometeria uma redução da capacidade de importação (implicando em provável reserva do mercado interno, mas não independentemente da configuração das políticas de câmbio e comércio exterior implementadas), o mercado interno que efetivamente seria "reservado" para investimentos novos não era apenas aquele previamente atendido por importações. Um elemento central à industrialização pesada do Plano de Metas foi precisamente a definição de metas de *criação* de mercados inter-industriais, viabilizados precisamente porque os investimentos seriam feitos em bloco, gerando demanda mutuamente. Antes do Plano de Metas (e, é claro, antes da estagnação que o sucedeu), o problema dos mercados em voga é mais pertinente à questão das dificuldades para mobilizar *coordenadamente* recursos financeiros e decisórios voltados a articular um bloco conjunto de investimentos cruzados que, sobretudo, *criariam* mercados uns aos outros *ex nihilo* — não se reduzindo a substituir a oferta para atender a "demanda derivada" de mercados prévios. Depois da estagnação, tratava-se de recompor esquemas de gasto (em parte articulados a fontes externas de financiamento) capazes de "digerir" a capacidade ociosa gerada pelos investimentos do período do Plano de Metas — não necessariamente melhorando a distribuição de renda e reduzindo a heterogeneidade social. É provável que fosse necessário entender os dilemas de um processo de industrialização tardia para além de um processo de substituição de importações para que se entendesse suas crises para além do estagnacionismo e do sub-consumismo.[126]

Na experiência brasileira até o Plano de Metas, de todo modo, as limitações internas no momento crucial em que se definiriam as formas de relação entre o "dirigismo" e a "livre iniciativa", os setores líderes, e a orientação de mercado da industrialização pesada brasileira não podem ser concebidas apenas como limitações econômicas, pois envolviam também aspectos políticos,

---

[126] Não é à toa que o artigo em que se propôs ir além do estagnacionismo e do sub-consumismo cepalino foi também um dos marcos da revisão de posição teórica de um dos expoentes anteriores da interpretação da industrialização por substituição de importações: cf. M.C. Tavares & J. Serra (1970). Nesta revisão, também se rejeitaria o conceito cepalino de "progresso técnico" por formalismo excessivo — tomá-lo como meio de elevação de excedentes (em geral) e não como meio inerente à finalidade de valorização de capital — e por não se concordar com suas implicações sobre a relação entre concentração de renda e estagnação macroeconômica, recusando-se a hipótese implícita de que o capitalismo em geral seria possível (ou dinâmico) apenas no caso de orientar-se como um meio de satisfação do consumo das massas (ou, na periferia, de um estilo de consumo pouco diferenciado correspondente a esta finalidade). Em suas palavras: "O processo capitalista no Brasil, em especial, embora se desenvolva de modo crescentemente desigual...conseguiu autogerar fontes internas de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo. Neste sentido, pode-se dizer que enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, *devido* ao dinamismo do sistema, ou melhor, ao tipo de dinamismo que o anima. Em outras análises, procura-se fundamentar as previsões de estagnação secular...como se a dimensão do mercado dependesse mais do número de pessoas que o integram que da magnitude do excedente econômico intercambiável" (p. 158). Cf. também Francisco de Oliveira (1972).

sociais e culturais marcantes. Seja como fôr, a ênfase nas restrições externas que manietam os raios de manobra de um país vulnerável a processos internacionais alheios a seu controle não deve ser um pretexto para deixar em segundo plano (ou desconsiderar de todo) as limitações e possibilidades internas que ampliam ou restringem os recursos de poder que os governos podem mobilizar, coerentemente ou não, para responder aos desafios externos. Senão vejamos, voltando à investigação histórica.

SEGUNDA PARTE

Transição e Indefinição

As intenções do governo federal, relativamente ao capital estrangeiro, quer o aplicado no país, quer o constituído em títulos de sua dívida externa podem ser depreendidas de sua atitude de invariável respeito a todos os compromissos assumidos. O Brasil não tem, como se sabe, capitais próprios. Precisa, pois, absolutamente, do concurso estrangeiro para desenvolvimento de suas riquezas e, mesmo, para manutenção de seu atual standard de vida. Nestas condições, seria contra seu interesse, se não fosse também contra a sua tradição, qualquer hostilidade ao capital estrangeiro. Quanto aos compromissos externos, o Brasil tudo fez para cumpri-los integral e pontualmente...Submeteu-se, então, constrangido, à necessidade de suspender à amortização de suas dívidas, para aliviar o mercado cambial, extremamente deprimido. Está certo, porém, de vencer as dificuldades restantes com os recursos de que dispõe, sem qualquer nova concessão dos seus credores.

José Maria Whitaker, *Posição com respeito ao capital estrangeiro (Carta ao sr. Edward Tomlinson, 02/09/1931)*

Não me parece que, sem maior exame, devamos continuar afirmando um exagero de expressão que resultou em lugar comum: a dependência do governo de capital estrangeiro e que, sem ele, nada será possível fazer... É sabido que, desde a guerra mundial, a imigração de capitais tem diminuído muito e, por outro lado, o processo de formação do capital nacional atingiu um grau adiantado de desenvolvimento... A grande tarefa do momento, no nosso país, é a mobilização de capitais nacionais.

Getúlio Vargas, *Problemas e realizações do Estado Novo, 1938*

O imperialismo econômico do século XIX está tão morto quanto o Dinossauro...Hoje, quando se forma um projeto de fomento interamericano, o último fator considerado é o do capital...Ao invés de se procurar um lugar onde um grupo de indivíduos poderá inverter as suas economias para em seguida ter ali uma fonte privada de lucros, desejamos agora encontrar oportunidades para executar projetos que contribuam à segurança geral, tranqüilidade e bem-estar do Hemisfério Ocidental ...Trata-se, pois, da finança da cooperação, ao invés da finança dos empréstimos...com o fim de que as relações econômicas entre as nações das Américas não sejam postas em perigo nem interrompidas (o que se tem dado no passado) em razão da inconstância na concessão de créditos, e com o fim de que sejam reduzidos ao mínimo as dificuldades do câmbio internacional.

Adolf Berle, *Subsecretário de Estado, Os Interesses Econômicos dos Estados Unidos e as Relações Interamericanas, 24/06/1941*

At the beginning of the thirties, the United States Government was doing even lest than private organizations; it was doing nothing at all (toward Latin American economic development). By the end of the thirties it was white hot with enthusiasm, born of fear of the Nazis. And therein lay the weakness of the new policy.

Lawrence Duggan, *Conselheiro Político do Departamento de Estado, The Search for Hemisphere Security, 1949, p. 160*

Parte II

Transição e Indefinição: de uma à outra crise pendular do liberalismo (1930-1950)

A crise econômica mundial dos anos trinta implicou na ruína do sistema ao qual a economia brasileira se integrava. Mas o modo como a política econômica doméstica responderia aos desafios externos não foi determinado apenas "desde fora". O recado oriundo do último capítulo encontra, nesta segunda parte, um sentido mais prático: trata-se agora de proceder a uma investigação histórica para discutir a) o modo como as administrações Vargas e Dutra buscaram superar as restrições legadas do passado e b) reconstituir a gradual alteração de suas percepções, esperanças e estratégias à medida que se defrontavam com o movimento semi-inerte dos legados estruturais que herdaram.

Os dois capítulos que compõem esta segunda parte da tese tratam diretamente de um dos temas mais controvertidos da bibliografia sobre o período: a natureza "espontânea" ou "consciente" das iniciativas dos governos Vargas e Dutra frente às crises cambiais que experimentaram.

O papel das políticas de governo na recuperação da economia brasileira nos anos trinta foi muito debatido depois das críticas de C. Manuel Peláez (1968) e (1972) à interpretação consagrada de Celso Furtado (1959). Como se sabe, Furtado acentuou a importância das políticas anti-cíclicas do governo federal (desvalorização cambial, déficits orçamentários, emissão monetária, compra e destruição de estoques excedentes de café) para a rápida recuperação da economia brasileira, diante dos efeitos devastadores da crise do final dos anos vinte sobre a renda do setor exportador. Sustentando compensatoriamente esta renda, de um lado, e modificando preços relativos de maneira a proteger e induzir a expansão industrial que se seguiria, as políticas de governo teriam realizado "uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados" (1959, p.192). Frente às críticas que esta interpretação da recuperação econômica recebeu de Peláez, autores como Albert Fishlow (1972), Simão Silber (1977), Marcelo P. Abreu (1977) e Wilson Cano (1981) apresentaram evidências mais rigorosas que as de Peláez que confirmaram a importância das políticas econômicas para a recuperação econômica experimentada nos anos 30.

Não se pretende realizar aqui, porém, mais uma resenha crítica do debate constituído pelas críticas de Peláez (que, de fato, exigiram que alguns pontos da interpretação de Furtado fossem melhor refinados) e pelas respostas de vários autores defendendo e qualificando o argumento básico de Furtado. Deseja-se entretanto enfatizar que a controvérsia é fortemente viesada pela

interpretação que Peláez fez dos argumentos de Furtado a respeito da recuperação econômica. Com efeito, um ponto central de sua crítica a Furtado é inteiramente gratuito, mas sua gratuidade praticamente não é reconhecida: a ênfase na ideologia econômica ortodoxa dos homens de 1930. A crítica é gratuita porque fôra o próprio Furtado quem afirmara, por exemplo, que a proteção comercial que induziu a substituição de importações industriais não foi *preconcebida*, em condições de inelutável escassez de divisas; ou ainda que o programa de fomento da renda nacional fôra *inconsciente*. Há um ponto de contato entre Furtado e Peláez que não é muito explorado na bibliografia, portanto, talvez porque a crítica de Peláez tenha precisamente procurado ocultá-lo para enfatizar as divergências: ambos concordariam que os homens de 1930 partilhariam de algumas convicções econômicas ortodoxas. Na verdade, seria o próprio Furtado que deixaria isto claro como ninguém mais de vinte anos depois das críticas de Peláez, em uma longa passagem que vale citar por estar ausente dos debates:

> "Nem sempre se tem em conta que no Brasil, a partir de Murtinho, prevaleceu sem falha uma certa doutrina econômica que privilegiava a inserção do país no sistema de divisão internacional do trabalho como exportador de produtos primários... (mas) a muitos o quadro da política do país dava a impressão de anacronismo, mesmo de decrepitude. A crise de 29 encontra o Brasil nessa situação contraditória, daí que as conseqüências de seu impacto se hajam afastado do figurino pré-estabelecido. Mudado o contexto externo, reduzida brutalmente a capacidade para importar, fechadas as fontes externas de crédito, impôs-se a saída na direção do mercado interno... A tudo isso correspondeu, nas esferas políticas, a ascensão de novos homens. Não necessariamente ligados ao setor industrial, mas com uma visão do país distinta da oligarquia cafeeira. Esta coincidência histórica está na origem da idéia de que ocorreu no Brasil uma 'revolução burguesa'. Não seria este o único caso em que insistimos em enquadrar nossa história nas categorias derivadas da história social da Europa... A incapacidade dos dirigentes de verem algo mais do que os interesses do café vinha freando as possibilidades de desenvolvimento do Brasil... Mas o fundamental não foi a ruptura dentro da classe dirigente, e sim a modificação fundamental no contexto externo. Foi essa mudança brutal e profunda do contexto externo que canalizou as energias do país em outra direção, desacreditou a ideologia do país 'essencialmente agrário', fez com que os novos líderes vissem a realidade de outra forma... O novo discurso ideológico apenas se define lentamente. Fala-se de integração nacional, de marcha para o oeste, de valorizar o que é brasileiro... Mas não se imagine que os que chegaram ao poder em 1930 tinham percepção da natureza das mudanças que estavam em curso, ou que dispunham de um projeto para mudar o Brasil. Quando se tratava de formular política comercial, monetária ou fiscal, continuavam a predominar as idéias do passado... As mudanças foram impostas pelos fatos: as reservas de divisas se evaporaram e o crédito externo desapareceu; os impostos sobre importação, então os mais importantes, declinaram brutalmente; não havia possibilidade de atender ao serviço da dívida externa... O controle de câmbio não surgiu de uma escolha e sim da necessidade de sobreviver face à brutal baixa da entrada de divisas. Ninguém queimou café por masoquismo e sim para reduzir os imensos gastos de armazenamento e a pressão dos estoques sobre o mercado internacional. Ninguém dirá que José Maria Whitaker, o ministro da Fazenda da época, tinha idéias econômicas diferentes de Murtinho, como não demonstrara tê-las Getúlio Vargas quando ocupara a pasta da Fazenda no governo Washington Luís... Anos depois tive com Oswaldo Aranha uma conversa sobre esses acontecimentos e ele me observou: 'Celso, você me explicou o sentido do que fizemos nessa época; então eu não sabia de nada'... Nada disso foi feito a partir de um projeto; foram antes atos de desespero. Ninguém pensou que isso pudesse ser uma forma de sustentar o mercado interno de produtos manufaturados; entretanto esse foi o resultado".[127]

[127] C. Furtado (1980), pp. 713–717, no registro de sua comunicação oral ao seminário do CPDOC-FGV sobre a Revolução de 30 (setembro de 1980).

Ao qualificar a crítica de Peláez como gratuita por não reconhecer a) que o próprio Furtado admitia que a ortodoxia reinava e b) que o argumento de que as autoridades econômicas eram portadoras de convicções doutrinárias ortodoxas em nada enfraquece (não é incoerente com) o argumento geral de Furtado, não se pretende repetir aqui um argumento desnecessário (e questionável) às vezes utilizado para defender o argumento de Furtado das críticas viesadas de Peláez. Ou seja, o argumento, nas palavras de M.P. Abreu (1977, p. 98), de que "o importante é descobrir não o que os formuladores de política disseram ou escreveram, mas sim o que realmente fizeram", pois suas declarações não indicariam qualquer intenção de realmente implementar as políticas que professavam. Este é um exemplo do viés que a ênfase de Peláez no apego doutrinário dos homens de 1930 à ortodoxia induziu na interpretação da controvérsia, pois embora Furtado provavelmente concorde que o efeito expansivo das políticas de governo *independia* da doutrina econômica que as autoridades esposavam publicamente, ele não concordaria (como a citação anterior deixa claro) com o argumento de que não acreditavam no que declaravam. Ademais, também é importante saber as razões da divergência, ou não, entre convicção íntima, discurso público, intenção prática e implementação efetiva. Em outras palavras, não basta mostrar que a implementação e os resultados práticos das políticas implementadas pelo governo se afastavam do figurino ortodoxo (que as autoridades professavam publicamente) para alegar que mobilizavam um discurso p'rá inglês ver enquanto, nos bastidores, manobravam para implementar políticas que os ingleses não gostariam de ver.

De fato, a recente publicação dos diários íntimos de Vargas demonstra que é necessário conferir maior atenção às mudanças de percepção que os homens de 1930 experimentaram ao longo da década. Pois as notas do diário de Vargas revelam um homem que, quando não precisava discursar visando os efeitos políticos que suas palavras teriam, demonstrava, pelo menos até meados da década, algumas sólidas preocupações monetárias ortodoxas — seja ao registrar sua grande hesitação ao autorizar emissões novas para financiar o programa de retenção e destruição de estoques excedentes de café (mas acabar cedendo a imperativos práticos); seja ao lamentar as emissões fiduciárias requeridas pela lendária seca do Nordeste no início da década de 30 e pela repressão da Revolução Constitucionalista de 32 (de novo cedendo ao pragmatismo); seja, ainda, ao lamentar a demissão de funcionários públicos mas vê-la como uma necessidade para defender o interesse coletivo (pois, em suas palavras íntimas, era necessário "cortar onde há excesso"). Veremos no capítulo quinto que suas idéias eram muito longe de ortodoxas já na década de 40 (mas não no que tange à política fiscal), porém não se pode afirmar que já se afastavam decididamente da ortodoxia monetária no início da década de 30.

Seja como forem suas convicções doutrinárias, entretanto, Vargas, Whitaker e Aranha não eram professores ou teóricos, eram políticos envolvidos com a gestão de políticas econômicas em um contexto restritivo. Sendo assim, mais do que enfatizar as restrições ideológicas e doutrinárias que herdaram de seu passado como políticos da Velha República, é preciso identificar tanto aquilo que os obrigava a não implementarem sempre as políticas ortodoxas que viam ainda como desejáveis em circunstâncias ideais, como aquilo que os disciplinava, senão o suficiente para que conseguissem implementar políticas ortodoxas em um cenário em que elas seriam desastrosas, pelo menos para manter as aparências. Para este fim, a imagem de que agiam (e não apenas falavam) p'rá inglês ver é rigorosamente adequada: pelo menos até que ficasse claro qual a profundidade da ruptura dos mercados internacionais de capitais ao longo dos anos trinta, as autoridades econômicas brasileiras não pretenderam se afastar, sem vacilações, idas e voltas, das políticas econômicas tidas como necessárias para assegurar boas relações com a comunidade financeira internacional. Isto fica claro na análise feita adiante a respeito da condução da política cambial. Embora este padrão hesitante e indeciso não tenha sido exclusivo da política cambial, a prioridade conferida aos compromissos financeiros externos na implementação inicial dos controles cambiais é indicativa da esperança de restaurar influxos de capital. E era provavelmente desta esperança que também se originava a adesão da intenção e do discurso *inicial* às recomendações financeiras ortodoxas em matéria monetária e fiscal, embora não seja prudente subestimar as restrições ideológicas e doutrinárias que os homens de 1930 herdaram da República Velha.

Tudo isto quer dizer, então, que as mudanças nas idéias não são relevantes para os rumos da história? Embora esta conclusão fosse facilmente defendida por um materialista radical, não é preciso jogar fora o bebê (as idéias) junto com a água suja (as interpretações idealistas da história). Nos anos trinta, a capacidade cognitiva mostrou-se indispensável para que as autoridades econômicas da época percebessem, gradualmente, que aquilo que acreditavam ser desejável em condições ideais não necessariamente se aplicava em uma conjuntura que exigia atitudes excepcionais. Não se deve exagerar, porém, o papel das idéias: não foi sua mudança prévia que reorientou o rumo dos acontecimentos naquela conjuntura histórica, tão crítica e excepcional. Na verdade, nas circunstâncias de escassez extrema de divisas e contração abrupta de financiamento externo, políticas cambiais liberais não mais eram sequer viáveis. Pois o que seria desejável em condições ideais deveria ser necessariamente enquadrado pelo que seria possível (e quase até impositivo) em condições reais. Ou seja, se realmente ocorreu a revolução epistemológica sugerida pelas interpretações liberais posteriores (o que é em si questionável), ela contou menos para mudar o rumo do desenvolvimento capitalista no Brasil do que a crise geral dos mercados internacionais de capitais e a contração abrupta e duradoura do mercado mundial de

café, ou ainda menos que a vontade quase desesperada dos homens de 1930 (depois de terem feito a revolução antes que o povo a fizesse) de encontrar alguma alternativa *aceitável* ao mundo que ruía à sua frente.

Sendo assim, o próximo capítulo (Crise e Reação: a Industrialização Restringida da "Era Vargas", 1930-1945) assume uma posição intermediária frente à pergunta sobre a dose de "consciência" e "espontaneidade" nas iniciativas de política econômica na década de 1930. Afinal, se é provável que as autoridades não antecipassem a extensão do impacto indireto dos controles cambiais ou da sustentação da renda cafeeira sobre a recuperação industrial posterior, a postura já era diferente não apenas quando a renegociação da dívida externa em 1943 foi encarada como o descarte de um "peso morto", mas já quando Vargas justificou a moratória externa de 10 de novembro de 1937 afirmando que:

> "Não podemos por mais tempo continuar a solver dívidas antigas pelo ruinoso processo de contrair outras mais vultuosas, o que nos levaria, dentro de pouco tempo, à dura contingência de adotar solução mais radical...As nossas disponibilidades no estrangeiro absorvidas, na sua disponibilidade pelo serviço da dívida e não bastando, ainda assim, às suas exigências, dão em resultado nada nos sobrar para a renovação do aparelhamento econômico, do qual depende todo o progresso nacional" (*A nova política do Brasil*, V, p. 27).

Portanto, embora o capítulo reconheça que há evidências de que a reação *inicial* à crise não foi orientada por uma idealização *prévia* quanto à necessidade de reorientar a economia brasileira para o mercado interno, argumenta que, gradualmente, a percepção quanto à profundidade da crise internacional e o reconhecimento dos entraves à recuperação industrial que se seguia induziu o governo federal a apoiar mais decididamente a mudança de rumos que ocorria. Na análise deste processo gradual de reorientação política, o capítulo também rejeita as hipóteses extremas de que o processo teria sido conduzido sob hegemonia clara da burguesia industrial, ou de que tenha sido comandado exclusivamente pela cúpula de Estado. Como veremos, o formato dos mecanismos financeiros e cambiais propostos resultou de restrições sócio-econômicas complexas e de processos políticos complicados o bastante para que não possam ser reduzidos ao par Estado instrumento/burguesia gerente, ou ao par Estado forte/burguesia fraca.

Em suma, o papel das idéias é relevante porque se a reorientação do desenvolvimento capitalista no Brasil foi fortemente induzida "de fora para dentro" e exigiu que fossem enfrentadas algumas das restrições externas percebidas, parte das restrições que deveriam ser contornadas para dar livre curso à reorientação eram domésticas, e também deveriam ser enfrentadas por políticas governamentais caso as autoridades pretendessem apoiar a recuperação econômica. Mas de novo que não se exagere: não obstante para agir fosse também necessário pensar, o simples

fato de pensar em políticas novas não seria suficiente para superar as restrições que eram dolorosamente percebidas.

Esta impotência relativa das idéias fica clara também na análise feita das idas e voltas do governo Dutra. O argumento do quarto capítulo (Os Limites do Pêndulo: Avanços e Recuos no Pós-Guerra, 1945-1950) retrata de início tanto as esperanças quanto a uma maciça ajuda norte-americana no pós-guerra, quanto as considerações geopolíticas mundiais que frustraram estas esperanças. A seguir, apoia-se em documentos da época para rejeitar a hipótese comum de que reorientação da política cambial na segunda metade dos anos quarenta tenha sido notória por sua "inconsciência" quanto a seus efeitos sobre a substituição de importações industriais. Embora reconheça que a reorientação se fez apenas depois que o rápido esgotamento das reservas acumuladas exigiu o contigenciamento dos gastos em divisas, o capítulo demonstra que a retomada dos mecanismos de licenciamento prévio de importações foi decidida com grande consciência de seus efeitos indutores da substituição de importações por produção doméstica. Não obstante a consciência quanto aos efeitos indiretos da meia-volta empreendida, sua reorientação esbarraria, na outra direção, em várias restrições internas que reduziriam o escopo do retorno a certas práticas e projetos tipicamente varguistas.

Logo, como já se afirmou na introdução geral da tese, esta segunda parte do trabalho chama-se "Transição e Indefinição" porque, depois de alguma vacilação inicial, vários de seus mais ilustres políticos e intelectuais tomaram consciência de que presenciavam uma espécie de transição histórica, repleta de crises e ameaças mas, também, prenhe de novas opções e oportunidades; mas não foram capazes de liderar e participar de um processo de concentração de poder político capaz de superar várias das heranças restritivas que receberam, mesmo algumas das quais diziam buscar superar (que sequer eram todas dentre as que podiam perceber).

Como veremos, esta consciência impotente foi uma característica particularmente marcante da administração Dutra. Seja como fôr, se o governo Dutra esteve longe de buscar implementar as exigências práticas que pudessem corresponder à nova consciência, contribuiu definitivamente para que o retorno a preocupações varguistas fortalecesse as propostas do velho líder que, desde 1946, decididamente se colocara na oposição. De fato, a administração Dutra acabou fortalecendo os programas da oposição seja quando os próprios discursos do chefe de governo passaram a questionar o presumido monopólio da competência técnica dos que defendiam a liberalização cambial herdada do governo provisório de José Linhares; seja ao reorientar o sentido da política econômica na direção de fazer da expansão industrial uma condição da estabilidade cambial; seja, enfim, ao sugerir grandiloqüentemente que a expansão e diversificação produtivas (indústria e agricultura) deveriam ser apoiadas por um plano de ações de Estado. Isto é: embora as novas

orientações e idéias do governo Dutra não apresentassem grandes resultados imediatos, elas ironicamente não se mostraram de todo impotentes, pois certamente ajudaram a preparar os embates da década de 50 entre as estratégias políticas desenvolvimentistas e suas restrições.

Capítulo III

Crise e Reação: A Industrialização Restringida da "Era Vargas" (1930-1945)

3.1. A recuperação econômica: resultado de um projeto industrialista?

A despeito de serem objeto de controvérsias e qualificações (resenhadas no capítulo anterior), as contribuições clássicas de C. Furtado (1959) e M. C. Tavares (1963) sobre a substituição de importações são essencialmente corretas quando apontam a *ruptura* que caracterizou a década de 1930. No que tange à periodização da industrialização, costuma-se criticar suas contribuições (i) por subestimar o escopo da diversificação industrial já atingida antes da década de 30; (ii) por não diferenciar rigorosamente o processo de crescimento e diversificação industrial a partir da década de 30 do processo de industrialização, estrito senso, experimentado apenas depois de meados da década de 1950.[128] Seja como fôr, é pouco provável que a crise do setor externo depois 1929 não tenha representado um ponto de inflexão no desenvolvimento industrial brasileiro. A partir daí, o crescimento industrial realizou-se a despeito da crise do setor exportador (em parte, por causa dela), e as atividades voltadas ao mercado interno tornaram-se os principais determinantes do crescimento da renda — uma situação sem precedentes no Brasil, depois de séculos de exportação de produtos coloniais.

Por outro lado, as divisas geradas pelas exportações tradicionais (e por sua gradual diversificação) continuaram necessárias para propiciar a capacidade de importar requerida pela expansão e diversificação da estrutura industrial. Como Furtado e Tavares apontaram, a diferenciação interna do setor industrial tendia a reduzir o coeficiente de importações da economia, mas também a deslocar a composição de sua pauta em direção a itens menos compressíveis relacionados à formação de capital fixo e insumos intermediários. Posteriormente, M.C.Tavares (1975) e J.M.Cardoso de Mello (1975), enfatizando mais a conjunção de determinantes externos e

[128] A crítica mais bem fundamentada de dados empíricos, no primeiro ponto, é de W. Suzigan (1984), ainda que esteja presente, de diferentes maneiras, nos trabalhos de W. Dean (1969), C.M.Peláez (1972) e W. Cano (1975) — mas como Furtado e Tavares admitiram diversificação para bens de produção antes de 1930, a diferença é somente de ênfase; quanto ao segundo ponto, cf. M.C. Tavares (1975) e J.M. Cardoso de Mello (1975). A contribuição de Furtado sobre a natureza da recuperação econômica na década de 30 sofreu críticas ortodoxas por parte de C.M. Peláez (1968) e (1972), eficientemente rebatidas, com qualificações, por A. Fishlow (1972), S. Silber (1977), M.P. Abreu (1977) e W. Cano (1981); para uma resenha breve dos argumentos envolvidos, cf. W. Suzigan (1984), pp. 58-66, G. Franco (1985) e W. Baer (1995), pp. 52-54.

internos responsáveis pela especificidade da industrialização tardia e de sua dinâmica interna de expansão cíclica e mudança estrutural — que suas reações às conjunturas de restrições de divisas —, identificariam como "restringida" a fase de crescimento industrial verificada entre 1933 e 1955. Afinal, a expansão da demanda da indústria — e portanto de sua produção corrente — ganhava em independência *vis-à-vis* o complexo agro-exportador, mas sua diferenciação estrutural era circunscrita por restrições financeiras, tecnológicas e de escala que mantinham a formação de capital fixo criticamente dependente em relação à capacidade de importar gerada pelas exportações agrícolas.[129]

É provável que o problema do enfoque cepalino não esteja na identificação de uma tendência à substituição de importações, mas em que a proteção e a substituição de importações não podem explicar *per se* as particularidades do processo de industrialização latino-americana e, mais diretamente, brasileira. Em outras palavras, se a substituição de importações não esgota toda a particularidade deste processo de industrialização, tampouco suas demais características específicas podem ser, a rigor, redutíveis a ela. Dizer que a industrialização latino-americana é *provocada* por um "choque externo" é forte demais (reduzindo a importância e a autonomia dos esquemas de gasto apoiados deliberadamente por políticas de Estado, por exemplo), mas mesmo dizer que a industrialização é *acompanhada* pela substituição de importações envolve uma certa trivialidade: não há processo de industrialização posterior à industrialização originária britânica, antes ou depois do brasileiro, que não envolvesse a proteção de setores industriais contra importações concorrentes e, portanto, a substituição de parte da pauta de importações.[130] No entanto, os cepalinos afirmaram a *particularidade* da proteção necessária à industrialização latino-americana: ela teria sido, pelo menos de início, um produto espontâneo da crise do modelo de

---

[129] Em vista disto, causa estranheza a seguinte afirmação de M.P.Abreu (1990), p. 85: "A literatura especializada permanece à espera de evidência que dê substância à assertiva de que no início da década de 30 teria havido uma inflexão no 'movimento endógeno de acumulação', calcada em significativo crescimento na capacidade dos gêneros industriais produtores de bens de capital (ver Mello, 1982, p. 110)". Esta afirmação baseia-se em uma leitura demasiadamente ligeira: o quê se afirma na página que cita é que a taxa de crescimento da produção de bens de produção (não a de bens de capital) superou a de bens de consumo final entre 1933 e 1955, mas que a limitada diferenciação da estrutura industrial no período a mantinha fortemente dependente da capacidade de importar bens de capital.

[130] Por outro lado, a despeito da universalidade do protecionismo nas industrializações, F. Fajnzylber (1983), pp. 143-146, diferenciou oportunamente a iniciativa de proteção "frívola" da proteção voltada para induzir a "aprendizagem", de acordo com as estratégias políticas *internas* que imprimiram sentido às políticas comerciais. Evidentemente, há outras diferenciações analíticas plausíveis, largamente utilizadas pelos cepalinos (proteção "espontânea" ou "deliberada", "temporária" ou "permanente" etc.): cf. B.S. Cerqueira (1999).

crescimento "para fora" na década de 30, e não o resultado de um projeto industrialista deliberado.[131]

Tabela 22 Índices de comércio exterior (1928-1945) (1928=100)

Ano	Importação		Exportação		Relação de trocas	Capacidade para importar
	Índice de preço	Índice de *quantum*	Índice de preço	Índice de *quantum*		
1928	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1929	96,3	100,9	94,3	104,9	97,9	102,7
1930	104,7	61,9	63,7	111,0	60,8	67,5
1931	122,0	43,5	68,5	120,4	56,1	67,5
1932	106,0	39,1	75,7	83,6	71,4	59,7
1933	104,8	56,6	67,2	104,7	64,1	67,1
1934	111,2	62,0	75,8	113,9	68,2	77,7
1935	151,2	71,1	78,1	125,9	51,7	65,1
1936	161,0	73,4	87,0	134,3	54,0	72,5
1937	167,2	88,3	91,9	130,1	55,0	71,6
1938	174,6	82,9	74,8	159,5	42,8	68,3
1939	176,4	77,1	78,6	166,1	44,6	74,1
1940	214,0	63,5	84,1	137,0	39,3	53,8
1941	239,8	64,1	100,1	156,3	42,6	66,6
1942	281,0	45,2	138,1	126,2	49,2	62,1
1943	330,9	50,9	154,7	131,2	46,8	61,4
1944	333,0	65,5	173,3	143,8	52,1	74,9
1945	345,4	68,2	184,5	153,6	53,4	82,0

Fonte: Elaboração de M. P. Abreu, 1977, a partir de dados do Ministério da Fazenda.

De fato, como vimos em capítulo anterior, a crise externa do final da década de 20 caracterizou-se pela eclosão indesejada de restrições financeiras e comerciais externas contra as quais pouco se poderia fazer, além de tentar reduzir ou "amortecer" seus efeitos internos — pois se tratava ali da crise geral da tentativa de reconstrução internacional do regime liberal de movimentação de fluxos de capital, ancorado em paridades fixas de câmbio. No Brasil, a crise não foi o produto de uma "mentalidade" anti-exportadores ou anti-credores, mas de uma vulnerabilidade exportadora e financeira concreta diante da crise internacional. Em vista da crise geral, aliás,

[131] Nas palavras de C. Furtado "...a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão caracteriza-se por uma verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, *inconscientemente,* uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados... a política de fomento da renda, implícita na defesa dos interesses cafeeiros, era igualmente responsável por um desequilíbrio externo que tendia a aprofundar-se. A correção desse desequilíbrio se fazia, evidentemente, à custa de forte baixa do poder aquisitivo da moeda. Essa baixa se traduzia numa elevação dos preços dos artigos importados, o que automaticamente comprimia o coeficiente de importações... Essa situação permitira um amplo barateamento relativo das mercadorias de produção interna, e foi sobre a base desse novo nível de preços relativos que se processou o desenvolvimento industrial dos anos trinta" (*FEB,* pp.192, 196, 204). Sabe-se atualmente que tanto ou mais importante para a proteção da indústria interna que a mudança de preços relativos (não determinada, porém, apenas pela variação da taxa nominal de câmbio como também pelos diferenciais de queda de preços nominais internos *vis-à-vis* os externos), foi a contração absoluta da capacidade de importar trazida pela escassez de divisas e pelos controles quanto a seu uso: cf. a bibliografia discutida duas notas adiante.

defender a renda do complexo exportador cafeeiro, dada sua centralidade, era percebida como questão de vida ou morte pelo Governo Provisório.[132]

Tabela 23 Encargos financeiros da dívida pública externa e saldo comercial (1925-1945) uk£milhões

Anos	Export.	Import.	Saldo Comercial	Serviços da dívida pública externa (1)	Influxos novos (2)	Influxos Líquidos (2-1)	Serviços/ Saldo Comercial (%)
1925	102,9	84,4	18,5	10,2	3	-7,2	55,1
1926	94,3	79,9	14,4	11,6	25,8	14,2	80,6
1927	88,7	79,6	9,1	13,3	24	10,7	146,2
1928	97,4	90,7	6,7	16,9	23,5	6,6	252,2
1929	94,8	86,7	8,1	17,3	2,5	-14,8	213,6
1930	65,7	53,6	12,1	19,7	18	-1,7	162,8
1931	53,8	30,1	23,7	20,4	0	-20,4	86,1
1932	51,2	30,5	20,7	6,8	0	-6,8	32,9
1933	52,8	41,5	11,3	6,2	0	-6,2	105,3
1934	58,0	41,9	16,1	7,1	0	-7,1	78,3
1935	55,0	45,9	9,1	7,5	0	-7,5	82,4
1936	64,5	46,7	17,8	7,9	0	-7,9	44,4
1937	70,2	66,9	3,3	8,5	0	-8,5	257,6
1938	60,3	60,2	0,1	0,0	0	0	0
1939	68,8	58,8	10,0	0,0	0	0	0
1940	65,2	62,1	3,1	3,4	0	-3,4	109,7
1941	89,7	68,9	15,0	4,1	0	-4,1	27,3
1942	100,0	58,1	35,1	4,0	0	-4,0	11,4
1943	116,4	75,9	31,3	3,9	0	-3,9	12,5
1944	143,0	108,4	32,5	18,8	0	-18,8	57,9
1945	162,6	116,6	43,5	10,8	0	-10,8	24,8

Fonte: M.P. Abreu (1977), p. 46 e 149.

Naquele contexto, as políticas de controle das transações cambiais, no Brasil, foram respostas (emergenciais ou graduais, mas que se presumia temporárias pois indesejáveis) à crise internacional transmitida pela retração indesejada dos influxos de capital e comércio exterior. De início, a postura do governo W. Luís foi a de preservar o regime liberal de conversibilidade, até que a força da crise impusesse sua *débacle* e a instauração de controles. Já no governo Vargas, a postura inicial foi a de *restaurar* algo mais próximo possível de um mercado livre de câmbio, a despeito da gravidade da crise e das iniciativas mais intervencionistas quanto à defesa do café. Quando a conjuntura de escassez de divisas forçou finalmente a aplicação de novos controles cambiais, em setembro de 1931, a necessidade de selecionar usos prioritários para os recursos

[132] É ilustrativo o modo como Vargas, em outubro de 1931, argumentava retrospectiva e favoravelmente à compra (e posterior destruição) de estoques do café, ante os efeitos sistêmicos da crise: "Economicamente, o país caíra em verdadeiro colapso. A retenção prolongada do café nos reguladores paulistas obstruía literalmente os mercados nacionais, impedindo os lavradores de vender, ou sequer, de caucionar o que produziam. Em conseqüência, cessaram eles os seus pagamentos aos próprios colonos, e, por tal motivo, os comerciantes do interior, privados de receber o que já tinham adiantado, colocaram os atacadistas em dificuldades extremas, que se refletiam, por seu turno, nas indústrias, paralisando o respectivo movimento... A urgência de restabelecer o ritmo de nossa vida econômica determinou a providência da compra dos *stocks*" (*apud.* F.L. Corsi, 1997, pp. 38-39).

escassos se fez na direção de satisfazer a capacidade de pagamento de parte da dívida pública externa, de modo a preservar relações íntimas com a comunidade financeira internacional — que caracterizou também a recepção da missão Niemeyer em 1931. Esta prioridade implicou indiretamente em escassez de recursos para finalidades comerciais — mais como um sub-produto da força das articulações e interesses financeiros do que como uma política deliberada de proteção contra importações manufatureiras concorrentes, pelo menos de início.[133]

Tabela 24 IMPORTAÇÃO BRASILEIRA POR CATEGORIA DE USO (1939=100)

Anos	Bens de consumo	Combustíveis	Mat. primas	Bens de capital	Bens de capital para indústria
1925	194,8	77,6	110,8	267,0	209,2
1926	204,0	76,2	109,7	226,1	154,7
1927	175,0	92,7	113,7	191,3	124,3
1928	231,8	98,3	130,9	234,7	133,2
1929	224,8	108,4	122,2	275,0	184,7
1930	123,3	92,9	86,4	106,3	99,7
1931	57,0	75,5	72,2	56,6	33,6
1932	62,3	59,9	67,3	49,4	28,9
1933	89,6	72,4	91,6	81,4	47,4
1934	93,3	74,4	91,2	109,2	82,9
1935	94,0	81,9	85,1	100,0	123,7
1936	96,6	88,0	89,1	98,5	114,5
1937	115,8	103,3	102,1	134,6	143,2
1938	190,2	101,1	91,1	116,0	122,5
1939	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Villella & Suzigan (1973).

[133] O seguinte discurso de Vargas, a 03/10/1931, é bastante ilustrativo de sua posição inicial a respeito da indústria: "No terreno da tributação aduaneira enveredamos (antes do governo provisório) por um caminho franco e desatinado de protecionismo. Temos, certamente, numerosas indústrias nacionais que merecem amparo, mas temos, também, numerosas indústrias artificiais, sem condições de resistência própria. O protecionismo, tal como se praticava, favorecia a todas, indistintamente": *apud* P.C. Dutra Fonseca (1987), p. 206. Sobre a missão Niemeyer de 1931, ver J.G. Lomax (1931), M.P. Abreu (1974) e (1977), cap. 3 — para seu relatório, cf. E. Carone, 1973, parte II, ou os jornais da época. Para uma descrição das políticas cambiais no período ver Villella & Suzigan (1973), pp. 309-329, M.P. Abreu (1977), cap. 4, G. Bouclair de Oliveira (1978) e F.L. Corsi (1997), cap. 1. A prioridade de uso das reservas, determinada pelo controle cambial de setembro de 1931, é significativa: a dívida externa e as compras do governos foram elencadas como prioridade de primeira ordem, seguidas de "importações essenciais" (não definidas segundo um critério que distinguissem favoravelmente as importações fundamentais para a expansão da indústria, pois discriminavam as importações de petróleo, carvão e produtos químicos), e remessas de lucros. Antes de decretar o controle cambial, J.M.Whitaker, o ministro da Fazenda, endereçou carta a Vargas em que sugeria a contragosto as mudanças: "O câmbio continua a cair e eu não tenho elementos no Banco do Brasil para tentar qualquer ação contrária, nem créditos, nem recursos... O único meio seria intervir... Assim o fizeram alguns outros presidentes... Se V. Exa. não repelir *in limine* essa sugestão que faço a contragosto e em desespero de causa, poderei dar os detalhes pessoalmente" (*apud* Bouclair de Oliveira, 1978, p. 412). Não surpreende que menos de um mês depois da instituição dos controles, permitia-se que o Banco do Brasil licenciasse outros bancos a operar no mercado, abrindo espaço para o crescente "mercado negro" — à medida em que a operação dos controles direcionava parcela imensa das receitas de exportações para os compromissos financeiros e "expulsava" outras demandas, provocando forte acumulação de atrasados comerciais: ver G. Bouclair de Oliveira (1978). Cf. a elevada proporção entre serviço da dívida e saldo comercial (a razão dos atrasados comerciais) na tabela 20 do capítulo primeiro.

Como se sabe hoje, a interrupção dos influxos de capital não se mostraria temporária, eliminando o estímulo para continuar priorizando o pagamento de serviços financeiros. Mas antes da longa interrupção experimentada, é evidente que não era claro o grau da ruptura que experimentariam os fluxos internacionais de capital. Ao longo da década, a sucessão de moratórias e renegociações dos termos de pagamento dos compromissos financeiros velhos atesta uma progressiva resistência contra a prioridade inicialmente conferida a honrar os débitos, para preservar relações com a comunidade financeira internacional — em um contexto geral de escassez de divisas e novos financiamentos. O gradual abandono de prioridade de uso de divisas, porém, não a deslocou para privilegiar importações não-concorrentes à indústria doméstica. O câmbio comercial permaneceu pouco seletivo e sujeito a alterações freqüentes que não desvelam a intenção de utilizá-lo, conscientemente, para proteger a produção de bens finais e, ao mesmo tempo, subsidiar a importação dos bens necessários pelo funcionamento corrente e pela formação de capital fixo na indústria — pelo menos até uma data tão tardia quanto 1942. Assim, a efetiva proteção cambial que induziu o crescimento e diferenciação da indústria foi mais um resultado da depreciação cambial, da contração absoluta da capacidade de importar trazida pela escassez de divisas e pelos controles quanto a seu uso, do que de uma intenção preconcebida e planejada de utilizar o regime de câmbio ou a proteção tarifária como acicate da substituição de importações. À exceção da proibição para importar bens de capital para indústrias "em superprodução" (uma demanda empresarial atendida em 1931 pelo governo), o grande retardo para que se instituísse controles seletivos das importações é ilustrativo do lento amadurecimento do controle do acesso ao câmbio como instrumento de política industrial.[134]

---

[134] Para as freqüentes alterações do câmbio comercial, ver Villella & Suzigan (1973), pp. 323-329, M.P. Abreu (1977), caps. 5 e 9, G. Bouclair de Oliveira (1978) e F.L. Corsi (1997), caps. 2, 4, 7 e 9. Para os freqüentes renegociações da dívida pública externa, ver Villella & Suzigan (1973), pp. 331-344, M.P. Abreu (1977), caps. 6 e 8, e F.L. Corsi (1997), caps. 2, 4 e 8. O fato de que a elevação de tarifas em 1931 foi genérica (e não seletiva para estimular importações complementares à produção doméstica e protegê-la de importações concorrentes) indica que sua intenção era eminentemente fiscal — as tarifas de todas as matérias-primas e insumos industriais (à exceção de trilhos, máquinas de escrever, tubos e canos) foram elevadas: ver J.G. Lomax (1931), pp. 21-25, e Abreu (1977), cap. 5. Argumenta-se, corretamente, que a Reforma Tarifária de 1934 resultou em parte de uma velha demanda das organizações industriais: cf. E. Diniz (1978), cap. 4, e M.A. Leopoldi (1984), cap. 3 — para quem "os ganhos progressivos obtidos pela indústria a partir dos anos 1930 não foram um mero efeito do 'fator externo', nem representaram uma dádiva de um Estado-acima-das-classes. Não resultaram também de um efeito casual e indireto de políticas cambiais feitas para a cafeicultura. Houve uma pressão constante do setor industrial por políticas protecionistas e pelo direito de participar do processo decisório que envolvesse a indústria": pp. 119-120. De fato, a influência dos industriais sobre a política tarifária era muito maior do que a que teriam sobre a política cambial — mas foi de longe na esfera cambial que a alta proteção efetiva experimentada pela indústria interna se originou: cf. estimativas de Abreu (1977), item 5.2, e Suzigan (1984), pp. 105-107 e anexo 2. Ainda assim, cabe relativizar até o grau de influência que os industriais tinham sobre a política tarifária — o que a profª Leopoldi certamente faz —, bastando mencionar que o Acordo Comercial de 1935 com os EUA (menos de um ano depois da referida reforma) foi negociado sem qualquer conhecimento do seu teor pelos industriais; uma vez colocado em tramitação parlamentar, o tratado comercial sofreu forte resistência de políticos articulados à indústria,

Tabela 25 ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE-PREÇO REAL (1920-1939)

Ano	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929
PCR	1,076	1,516	1,097	0,874	0,726	0,634	0,635	0,811	0,693	0,699

Ano	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
PCR	0,870	1,188	1,032	1,047	1,031	1,255	1,242	1,217	1,213	1,206

Obs.: O índice de competitividade-preço real varia na razão direta da tarifa nominal (T), do preço em dólares dos produtos importados (Pi), e da taxa de câmbio (r), e na razão inversa do preço da produção doméstica (Pd), na seguinte relação: (1+T).(Pi).(r)/(Pd).
Fonte: Malan et alli (1977, pp. 378-391) e M.P. Abreu (1977, pp. 194-205).

Tabela 26 Decomposição das variações da competitividade-preço real (%)

	Tarifas	Preço externo	Câmbio	Preço interno	Soma
1921-28	-6,8	54,3	-13,3	65,8	100,0
1928-31	9,9	-61,9	98,6	53,6	100,0
1931-35	-94,2	34,9	343,4	-184,1	100,0
1935-40	-58,7	279,5	163,8	-284,6	100,0
1940-46	20,8	-159,3	5,2	233,3	100,0

Fonte: P. Malan et alli (1977, p. 388) e M.P. Abreu (1977, p. 196).

As marchas e contra-marchas seguintes na condução da política cambial a partir da gradual liberação dos controles instituídos em 1931 indicam o lento e indeciso amadurecimento (de resto, não linear ou preconcebido) do controle do acesso ao câmbio como instrumento de política industrial. Em 1933, a contínua escassez de divisas forçou a adoção de um critério informal de distribuição de divisas para importações (Abreu, 1977, p, 127), mas o acesso dos importadores ao "mercado cinzento" (para o qual se direcionava uma proporção variável entre 25 e 50% das exportações não-cafeeiras) não era regulado por qualquer critério de essencialidade da importação (ainda que a competição de recursos para remessas financeiras privadas encarecesse as importações). Já em setembro de 1934, o critério de seletividade das importações realizadas pelo novo mercado oficial parece ter sido relaxado (levando em conta as importações de bens de consumo duráveis) e, em fevereiro de 1935, todas as importações privadas foram *indiscriminadamente* transferidas para o mercado livre — encarecendo-as em geral.

---

superada pela intervenção direta e decidida de Vargas: cf. G. Moura (1980), cap. 3, e M.A. Leopoldi (1984), cap. 4. Lembre-se também (por paradoxal que possa parecer) que matérias-primas e insumos intermediários necessários para o funcionamento corrente da indústria (combustíveis, lubrificantes, chassis de caminhão, carvão, cimento etc.) foram substancialmente mais taxados na década de 30 do que na anterior (ainda que se tome como base apenas a tarifa vigente no final de 1934), enquanto o inverso se verificou para alguns bens de consumo nada essenciais — como azeite de oliva, vinho e malte (Abreu, 1977, item 5.2 e, especialmente, tabela 5.4). Na arena da política cambial, foi eminentemente com a indicação de Gastão Vidigal como diretor da CEXIM e com a participação corporativa na CME, no final de 1942, que os industriais ganharam influência para fazer valer seus interesses, "embora valha a pena lembrar que sua demanda de controle sobre as importações não-essenciais vinha dos anos 1920" (M.A. Leopoldi, 1984, pp. 190-3).

Tabela 27 - Margens Brutas de Proteção Tarifária (%)

Anos	impostos de importação / valor das importações
1925	21,4
1926	21,4
1927	24,8
1928	25,4
1929	26,3
1930	26,7
1931	32,2
1932	34,7
1933	35,0
1934	33,4
1935	25,3
1936	23,7
1937	22,1
1938	20,3
1939	20,6

Fonte: Malan et alli (1977).

Em dezembro de 1937, a instituição de novo controle cambial finalmente se fez conjugado à moratória da dívida externa, visando liberar recursos para outras finalidades (particularmente importação para obras públicas e reaparelhamento militar). Seja como for, as importações privadas continuaram sendo feitas sem critério de essencialidade. Seu encarecimento, de todo modo, era um forte incentivo — aliado às longas filas para atendimento de pedidos — para induzir importações de produtos complementares à produção industrial doméstica, ao invés de produtos concorrentes (ou seja, o fato de não haver indícios de intencionalidade decidida não significa a inexistência de proteção adequada). Mas não houve qualquer iniciativa no sentido de instituir diferentes taxas de câmbio para reduzir (seletivamente) o preço das importações complementares e, assim, reduzir custos de investimento e operação de plantas produtivas domésticas.

Tabela 28 Variação do câmbio livre (Cr$/US$) e índices de câmbio real (1928-1939)

Anos	Câmbio nominal: média anual no Rio	Câmbio real (índices)	Var. câmbio real
1928	8,5	0,990	
1929	8,5	0,992	0,20%
1930	9,3	1,232	24,21%
1931	14,3	1,611	30,71%
1932	14,1	1,373	-14,78%
1933	12,7	1,391	1,34%
1934	14,1	1,383	-0,57%
1935	17,4	1,794	29,72%
1936	17,3	1,881	4,86%
1937	16,1	1,785	-5,11%
1938	17,6	1,805	1,13%
1939	19,2	1,791	-0,80%

Fonte: Malan et allli (1977, p. 20) e W. Suzigan (1984, apêndice 2).

De fato, em abril de 1939, se reinstituiu o mercado livre de câmbio — financiando *todos* os tipos de importação privada com 70% das receitas de exportação. A eclosão da guerra rapidamente dificultou importações, porém, inicialmente em razão da contração das receitas de exportação e, mais tarde, pela escassez de praça marítima para o suprimento externo, ao mesmo tempo em que deu início a um período de relatividade estabilidade da taxa de câmbio nominal. Em 1941, a criação da CEXIM-BB (Carteira de Exportação e Importação) talvez indicasse que já amadurecia a percepção de que se deveria reservar praça marítima para importações essenciais para a expansão industrial, mas não seria senão em setembro de 1942 — com a criação da Coordenação de Mobilização Econômica (CME) e de seu Serviço de Licenciamento de Despachos de Produtos Importados — que a emissão de certificados de importação parece ter privilegiado consistentemente a aquisição de bens de capital e matérias primas (para as atividades da CME, cf. Correia & Nogueira, 1976). Uma carta de 19/06/1942 do adido comercial brasileiro nos EUA (Walder Sarmanho, cunhado de Vargas, e seu ex-chefe de gabinete no Ministério da Fazenda, no governo gaúcho e na Presidência da República) ao diretor da CEXIM (Leonardo Tudra) indica entretanto que *até então a carteira não selecionava criteriosamente as importações,* a despeito da escassez de praça marítima:

> "...(nos) Certificados Gerais que a Carteira de Exportação e Importação, por solicitação dos importadores, vem emitindo, encontramos algumas centenas que se referem a pedidos para aparelhos de rádio e seus acessórios, refrigeradores e acessórios, pimenta-do-reino, cravo-da-Índia e outras especiarias, coleiras de cachorro, esmalte para unhas (etc.)...Chegamos a um momento em que se faz necessário modificar por completo o critério de importação, cabendo à Carteira tornar mais rígido o controle que mantém sobre ela... As drásticas reduções que vêm sendo impostas às exportações (dos EUA)...não deixa outra alternativa senão a Carteira limitar à emissão de Certificados de Necessidade ou Gerais para os materiais rigorosamente vitais para a economia nacional... A orientação que se impõe é uma só: promover a importação de bens de produção em lugar de bens de consumo" (*apud.* F.L. Corsi, 1997, p. 266).

O fato de que o sistema de apoio às importações complementares não nasceu pronto é também evidente na seleção do cargo de chefia da CEXIM. Segundo Eli Diniz (1978, pp. 77-78), L. Tudra, o primeiro diretor da carteira, era um liberal que compreendia a finalidade do órgão como a de facilitar todo tipo de importações — mas se o objetivo institucional da carteira fosse de início o de selecionar as importações favoráveis à expansão industrial, por quê designá-lo para a chefia? Após sua morte (cerca de um ano depois da criação da carteira), foi substituído por Gastão Vidigal, claro defensor de uma política seletiva de importações que canalizasse a escassa praça marítima para importações necessárias pela expansão industrial, ao invés de importações concorrentes. Em janeiro de 1945, finalmente, a Portaria Interministerial nº 7 estabeleceria restrições à importação de

"produtos suntuários e dispensáveis", criando listas de classificação de produtos (dos "supérfluos" aos "essenciais") para orientar o licenciamento de importações, sistema abolido depois do Estado Novo.

Este padrão hesitante e indeciso não foi exclusivo apenas da política cambial. Não se observa qualquer padrão geral nas políticas implementadas que indiquem que, desde o início, elas estivessem a serviço de um projeto industrialista. Na verdade, há fortes indícios de que as intenções iniciais do governo provisório de Vargas não eram a de alterar, de uma forma radical, o modo de condução das políticas fiscais e monetárias, particularmente quando ainda não era claro o grau de ruptura que atingiria os influxos financeiros externos. Se ao longo do tempo uma reorientação se produziu, isto não se fez como resultado de um plano doutrinário preconcebido (como gostariam as narrativas liberais), mas como o resultado de dilemas político-práticos freqüentemente emergenciais — em meio a indecisões, hesitações, avanços, recuos mas, principalmente, a emergência de um forte pragmatismo, ou seja, de uma rejeição prática das recomendações ortodoxas cuja eficácia era varrida pela crise e, obviamente, pela carência de novo financiamento externo. A prioridade conferida aos compromissos financeiros externos orientou inicialmente a política cambial e é indicativa da esperança de restaurar influxos externos de capital — mas é provavelmente daí que provém também a adesão da intenção e do discurso inicial às recomendações financeiras ortodoxas em matéria monetária e fiscal (mais que de um apego idealista e ferrenho a "princípios" doutrinários).[135]

---

[135] Limito-me aqui a três assertivas de Vargas, uma pública e duas íntimas. No discurso de posse, Vargas afirmava como prioridade "manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias — único meio eficiente de restaurar nossas finanças e conseguir saldos orçamentários reais" (*apud* E. Carone, 1973, p. 16). Entre 15 e 17/12/30, escreveria em seu diário: "Neste espaço de tempo, verifica-se a dispensa de vários funcionários públicos, dando lugar a queixas e reclamações dos jornais...Não há dúvida de que tudo isso é lamentável, mas precisa-se cortar onde há excesso, e não será com o critério dos interesses individuais que se resolverá o coletivo"; em 23/12/1930, escreveria: "Recebo o ministro Whitaker e o secretário da Fazenda de São Paulo. Faço várias objeções ao pedido de emissão, alegando que não devíamos reincidir nos erros dos governos passados... mas concordo, afinal, com a emissão": G. Vargas, *Diário,* 1995. Como as duas últimas elocuções não eram destinadas a qualquer interlocutor (consistiam de um diário íntimo), elas não podiam apresentar qualquer intenção "performativa" (seguindo a classificação sugerida pelo filósofo J.L. Austin, 1962) — de maneira que refutam a hipótese de Abreu (1977, item 3.3) de que certas declarações ortodoxas de Vargas eram apenas p'rá inglês ver (no contexto que envolvia a missão Niemeyer), "e não como indicativas da intenção de realmente implementar suas recomendações" (cf. também as lembranças de Vargas sobre o período no *Diário*, 21/08/1935). Ainda assim, é basicamente correta sua sugestão de que a implementação de políticas não pode ser reduzida a questões doutrinárias, estando marcada ali por pressões políticas de interesses financeiros externos: "Deve-se reconhecer que o Governo Provisório, ainda não muito solidamente instalado no poder e enfrentando uma crise de balanço de pagamentos extremamente séria, que exigia a renegociação da dívida externa, teria que adotar uma postura conciliatória e assegurar os banqueiros e portadores de títulos da boa vontade brasileira, aparentando concordar com as propostas de Niemeyer mesmo que não tivesse intenção de adotá-las ou margem de manobra que permitisse fazê-lo" (pp. 97-8). É incorreta, porém, sua afirmação de que "o importante é descobrir não o que os formuladores de política disseram ou escreveram, mas sim o que realmente fizeram" (p. 98) — pois é importante também saber as razões da divergência, ou não, entre discurso, intenção e implementação prática. A hipótese idealista de uma adesão "doutrinária" ortodoxa, por sua vez, é sugerida por C.M.Peláez (1968), (1971a) e (1972), ou mesmo Villella & Suzigan (1973). Frise-

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

A intenção inicial de garantir o equilíbrio fiscal foi, de fato, varrida pela retração da arrecadação associada ao comércio exterior, e por gastos emergenciais na lendária seca do Nordeste no início da década de 30 e na repressão da Revolução Constitucionalista de 32 (como Vargas ainda lamentava, alguns anos depois: cf. *Diário*, 21/08/1935). Já a opção do governo provisório de defender a renda cafeeira foi uma possibilidade (excluída pelo governo W. Luís) dentre outras, longe de ser inevitável ou, por outro lado, condizente com recomendações financeiras ortodoxas. Mas o recurso a fundos internos para financiar a operação de defesa do café (graças a um imposto sobre as sacas exportadas, linhas de crédito e emissões internas) foi induzido na gestão Whitaker pela incapacidade de restaurar amplamente seu financiamento externo (L. Aureliano, 1977, pp. 112-3), e sustentou a expansão posterior da demanda interna como um sub-produto da intenção de salvar o complexo cafeeiro; evidentemente, sua centralidade implicou que outras atividades internas fossem indiretamente estimuladas, como pelo menos retrospectivamente Vargas sugeria saber (cf. nota 132; mas hesitou muito "no calor da hora": ver *Diário,* 22 a 29/12/1930). Assim como a iniciativa primeira do governo provisório na política cambial (restaurar maior liberdade de mercado e, depois, privilegiar compromissos financeiros) foi frustrada pela restrição de divisas, uma divergência similar entre cogitação financeira ortodoxa e ação política pragmática acabou se verificando em outras esferas — mas não em razão da pré-existência de um projeto industrialista. É verdade, porém, que à medida que a recuperação fundamentava-se em novas bases, iria amadurecendo gradualmente a percepção (não preconcebida, mas progressivamente refletida no discurso e nos atos) de que seria necessário apoiá-la mais decididamente, bem antes do Estado Novo.[136]

---

se de passagem que o desconhecimento do conteúdo dos diários de Vargas no período (editados apenas em 1995) não enfraquece a análise de seu discurso político feita, exaustivamente, por P.C. Dutra Fonseca (1987).

[136] Em carta endereçada à Oswaldo Aranha, em 1934, Vargas constatava: "o renascimento econômico é palpável... nas fábricas trabalha-se intensamente" (*apud* S. Hilton, 1975, p. 757). Nos discursos de Vargas antes do Estado Novo, a justificativa do fomento da indústria (como também da centralização federal) já aparecia como uma imposição crescente do "país real" sobre o "país legal" — à qual ele, como dizia, não poderia se negar: cf. P.C. Dutra Fonseca (1987), pp. 188-201, 210-211, e F.L. Corsi (1997), pp. 57-8 e 70-9. Baseado em uma exaustiva análise dos discursos de Vargas, Dutra Fonseca avaliou que "...no interregno entre a formação da Aliança Liberal e o golpe do Estado Novo, as idéias (e ações) de Vargas com respeito à industrialização mudaram. À medida que foram passando os anos, de 1930 a 1937, cada vez mais a indústria foi tomando destaque em seus discursos. A divisão entre indústrias naturais e artificiais tendeu a desaparecer; em sua substituição viria a noção de *desenvolvimento econômico*, inaugurando uma constante em todos os discursos presidenciais brasileiros, daquela época à atualidade" (1987, p. 210). No discurso de "proclamação ao povo brasileiro" do novo regime, 10/11/1937, Vargas dizia que o aparelho de governo até então instituído "não se ajustava às exigências da vida nacional; antes, dificultava-lhe a expansão e inibia-lhe os movimentos"; complementando no ano seguinte que "a necessidade é que faz a lei: tanto mais complexa se torna a vida no momento que passa, tanto maior há de ser a intervenção do Estado no domínio da atividade privada. Esta intervenção, porém, deverá processar-se sempre no sentido do interesse público e do desenvolvimento econômico do país" (*apud.* Dutra Fonseca, 1987, pp. 253 e 256). Também em 1938, afirmaria com decisão: "É fato verificado a transformação que se vem operando na economia do país no sentido de maior diversificação da produção, tanto agrícola como industrial, e do aumento da capacidade de absorção

De fato, se é que há algum projeto econômico mais claro no início do que se convencionou chamar de "Era Vargas", ele se associava à superação da monocultura, como tantas vezes repetido nos discursos de Vargas — ainda que encampasse a defesa federal do café e, no final de 1933, "estatizasse" metade da dívida do setor (fato que não deixaria de lembrar aos paulistas, preocupado em contrabalançar as acusações de "confisco cambial", em seus discursos pelo interior do Estado na campanha presidencial de 1950, reunidos em *A Campanha Presidencial*). Naquele contexto, a superação da monocultura não significava somente o fomento à expansão e diferenciação da indústria, mas também o estímulo à diversificação agrícola ou, nos termos freqüentes de Vargas, à "policultura" (cf. Dutra Fonseca, 1987, pp. 211-6, e Corsi, 1997, pp. 44-49).

No discurso feito ao assumir o Governo Provisório, Vargas já defendia a necessidade de "intensificar a produção pela policultura e adotar uma política internacional de aproximação econômica, facilitando o escoamento de nossas sobras exportáveis (e) rever o sistema tributário, de modo a amparar a produção nacional, abandonando o protecionismo dispensado às indústrias artificiais, que não utilizam matéria-prima do país e mais contribuem para encarecer a vida e fomentar o contrabando" (*apud* E. Carone, 1973, p. 16). Ao fazer o balanço de seu primeiro ano de governo, Vargas defendia ser necessário, em 1932, fomentar bancos especializados em créditos agrícolas, "com intuito determinado de promover o surto de novas riquezas agrícolas e amparar indústrias de produção existente: café, açúcar, cacau, álcool-motor, pecuária e seus derivados" (*apud* Dutra Fonseca, 1987, p. 212). Constatava que o novo Serviço de Inspeção e Fomento Agrícolas (SIFA-MA) já contava com a existência de 330 campos experimentais de cooperação, os quais (realmente) produziriam 600 toneladas de diversas espécies em 1932 — e segundo Vargas estariam desenvolvendo pesquisas cooperativas nas culturas de batata, coco, cacau, castanha, cana, cebola, arroz, feijão, marmeleiro, vinha, mandioca, soja, mate, fumo, banana e abacate (*idem, ibidem*). Em 1935, Vargas não deixaria de frisar os êxitos do algodão: "A prática da policultura, acoroçoada pela Revolução, *a fim de garantir-nos contra possíveis colapsos desastrosos*, vai obtendo rendimentos notáveis. O algodão entra em ascensão vertiginosa na coluna estatística de nossa economia. É hoje, o segundo produto da nossa exportação. Em 1933, anunciavam-se os primeiros frutos da 'campanha do algodão'...Calcula-se, este ano, que a produção do 'ouro branco' se elevará a cerca de 300 milhões (de quilos)" (idem, p. 213).

---

dos mercados internos. A administração não pode permanecer alheia a tão significativo e fecundo movimento, denunciador da vitalidade de nossas energias de povo jovem e capaz, emparedando-se nos velhos processos fiscais e de controle financeiro. Precisa acompanhar, adaptar-se aos novos aspectos das atividades produtoras, concorrer e não entravar a sua expansão" (G. Vargas, *A nova política do Brasil, V*, pp. 169-170).

Tabela 29 Composição da pauta de exportações segundo seus principais produtos primários: Brasil, 1924-1945 (%)

Períodos	1924-29	1930-33	1934-39	1940-45
Café	72,5	69,1	47,8	32,5
Algodão	1,9	1,4	17,6	9,1
Cacau	3,3	3,5	4,3	3,2
Mate	2,9	3,0	1,4	0,9
Borracha	2,8	0,8	1,1	2,4
Fumo	2,0	1,8	1,6	1,2
Açúcar	0,4	0,6	0,5	0,6
Couros e peles	4,5	4,3	4,4	3,6
Outros	9,7	15,5	21,3	46,5

Nota: As exportações de tecidos (aproveitando mercados latino-americanos e africanos desabastecidos em virtude da guerra) chegaram a representar cerca de 20% das exportações brasileiras durante a guerra, explicando a maior parte da grande importância da categoria "outros" no período (além de outros produtos manufaturados e minerais favorecidos pela demanda de guerra) .

Fonte: Villella & Suzigan (1973), p. 70

O estímulo à policultura era induzido não apenas pela flagrante vulnerabilidade inerente à especialização monocultora, mas pelas várias pressões setoriais e regionais que o governo provisório buscava incorporar, ainda que o fizesse de modo bem diferente do tradicional. Nas palavras de L. Aureliano (1977, p. 100), "o Estado atuará de modo a abrir suas estruturas à participação dos distintos 'grupos', agora não mais como blocos regionais...Penso que foi esse o sentido maior da presença dos Institutos, Conselhos, Comissões e outros órgãos criados ou mesmo apenas propostos pelo poder federal. Ao participar desses organismos, os 'grupos sociais', ainda que tragam as marcas regionais de sua origem, passarão a confrontar seus interesses em um espaço específico, agora frente a um denominador comum, seja ele a 'indústria', o 'café', o 'açúcar' etc.".

De fato, atestam o estímulo à policultura não apenas a condução da política cambial (como se discutirá a seguir), mas as várias reformas institucionais realizadas no Ministério da Agricultura (MA) e a profusão de órgãos federais criados para estimular ramos específicos (Instituto do Açúcar e do Álcool, do Cacau, do Mate, do Pinho e do Sal). Talvez o único dos órgãos federais criados que trazia no nome sua marca regional foi o cacau (o Instituto do Cacau da Bahia, de 1931), embora todos tivessem implicações regionais evidentes. Cabe frisar que o novo ministério, departamentos e órgãos foram mais ativos na implementação precoce de iniciativas efetivas que, por exemplo, a Comissão Nacional de Siderurgia (1931) ou o Conselho Nacional do Petróleo (1938) — voltados de início mais para a discussão e encaminhamento de propostas (algumas herdadas da década de 20) do que, propriamente, para efetivação prática de políticas (L. Martins, 1973; S. Draibe, 1980). É evidente, porém, que ao longo do tempo o projeto de superação da

monocultura implicaria crescentemente em apoio à expansão do mercado interno (tanto para a indústria quanto para a agricultura), à medida que, pelo menos até a Segunda Guerra, a recuperação e diversificação das exportações mostrar-se-ia surpreendente, mas limitada e oscilante.[137]

Novamente, a evolução da política cambial de 1933 em diante é também muito sintomática do incentivo seletivo à diversificação de exportações, ao qual não correspondeu imediatamente a mesma preocupação em usar o controle de acesso ao câmbio para selecionar importações. Entre janeiro e abril de 1933, permitiu-se que parcela entre 25% e 50% das receitas das exportações não-cafeeiras fossem vendidas com ágio em um "mercado cinzento" — meio caminho entre o câmbio oficial e o mercado negro. Enquanto isto, como se sabe, a criação do DNC em fevereiro de 1933 organizaria a queima dos estoques e centralizaria de vez as exportações de café e as respectivas divisas geradas com elas — aos olhos dos cafeicultores, o maior exemplo de "confisco cambial" da história do produto. Em 10/09/1934, *todas* as receitas obtidas com exportações diferentes do café passaram a serem vendidas no mercado livre (com ágios em relação à taxa oficial), de maneira a incentivar a diversificação de exportações; mas as importações privadas, sem diferenciação (bens de produção ou não), ainda eram feitas à taxa oficial. Em 11/02/35, as exigências dos compromissos financeiros e comerciais federais passaram a absorver 35% das exportações não-cafeeiras, à taxa oficial, mantendo os restantes 65% no mercado livre. Mas todas as importações privadas foram encarecidas ao serem transferidas do câmbio oficial para o mercado livre, também de maneira a liberar recursos para os atrasados financeiros e comerciais ao câmbio oficial — provocando, deliberadamente ou não, um aumento dos ágios pagos aos exportadores no mercado livre, *às custas dos importadores, quaisquer que fossem eles* (Bouclair de Oliveira,1978). Em abril de 1939, o relaxamento do controle do câmbio instituído em dezembro de 1937 liberou 70% das exportações para o mercado livre (preservando 30% delas, à taxa oficial,

---

[137] Não obstante fazer parte de um esforço amplo de cooptação política, é claro que o estímulo à policultura era induzido também pela necessidade premente de aumentar a oferta de divisas. Tendo isto em vista, não surpreende muito que, durante o Governo Provisório, fossem assinados 27 acordos comerciais "na concessão mútua e incondicional da cláusula de nação mais favorecida" (R. Seitenfus, 1985, p.63), apesar do possível dano à indústria e da fragmentação da economia mundial em blocos comerciais e cambiais estanques — à qual o governo se adaptaria melhor a partir de 1934, com a negociação de vários acordos de compensação bilateral com a Alemanha. Sobre esta questão, cf. S. Hilton (1969), J. Wirth (1973), M.P. Abreu (1977) e G. Moura (1980). Em 1931, já dizia Vargas: "...são conhecidas as diretrizes de meu governo, em cujo programa se inclui a idéia dos tratados de comércio, sem preferências odiosas mas inspirados por normas claras, de uma política econômica sincera e leal, e norteado no sentido da garantia e eqüidade pela aceitação da cláusula da nação mais favorecida... Infelizmente, todos os esforços no sentido do tratamento igualitário do comércio internacional pelos diversos governos do mundo têm ficado ainda simples fórmulas vagas, expressas na letra morta de alguns textos históricos" (*apud* F.L. Corsi, 1997, p. 45).

para as necessidades cambiais do governo), *mas todas as importações privadas* seriam feitas à taxa livre.

Esta evolução não é condizente com a hipótese de que a política cambial da "Era Vargas" se fizesse em função de um projeto industrializante "autárquico". Mesmo que em outras esferas o fomento à indústria fosse mais precoce que na política cambial, pelo menos antes de uma data tão avançada quanto 1942 não se verificaria aí, como querem alguns autores, uma subordinação clara e deliberada da agricultura a um projeto de industrialização. Neste sentido, não se pode aceitar (a não ser com incontáveis qualificações), todas as implicações da hipótese que "dadas as idéias econômicas de Vargas e seus conselheiros, seu interesse nas exportações claramente não se originava de uma simpatia filosófica pela sociedade agrícola, mas da percepção de que, em um país sub-desenvolvido, o progresso industrial requer um sadio setor agro-exportador" (S. Hilton, 1975, p. 759) — pois mesmo que a primeira assertiva seja correta, a canalização seletiva das divisas para as importações "necessárias para a expansão industrial" não ocorreu de pronto. Em outras palavras, entre negar que Vargas acreditasse filosoficamente na "vocação agrícola" do país e sugerir que ele *sempre fôra* um industrialista convicto vai uma inegável distância.[138]

---

[138] Para a forma mais elaborada do argumento que, ao menos antes do Estado Novo, o governo Vargas buscava atender diversificados interesses particulares sem que qualquer deles fosse hegemônico, ver L. Aureliano (1977), cap. 3 — uma visão muito equilibrada entre os extremos dos que defendem que, durante o Governo Provisório, Vargas era anti-industrialista (cf. C.M.Peláez, 1968 e 1972, ou W. Dean, 1969) ou que era eminentemente industrialista (cf. S. Hilton, 1975). Nas palavras de Liana Aureliano (1977, pp. 102 e 123): "É verdade que não de pode identificar, então, intenções industrialistas claras — e nem isso seria possível — na ação de um governo que se constitui num quadro de crise política e econômica, tal como assinalamos... O que quase todos não compreenderam foi a natureza da política econômica: porque amparasse a cafeicultura, houve quem visse os resultados como simples conseqüência de sua defesa inevitável; porque acabasse objetivamente favorecendo mais os interesses portadores do futuro, os do capital industrial, e menos os que encarnavam o passado, os do capital mercantil exportador, alguns trataram de enxergá-la industrializante; porque entendessem que não se perseguiu 'intencionalmente' a recuperação, outros a viram como o produto da ação de *policy-makers* 'ortodoxos' surpreendidos por 'fatores exógenos'. Pois, bem, esperamos ter deixado claro que só é inteligível se a tomarmos elaborada e executada pelo exercício contraditório dos interesses, numa situação de crise aberta de hegemonia". Para as modificações da estrutura estatal no período e as novas formas (corporativas) de canalização de interesses que propiciaram, cf. particularmente E. Diniz (1978), S. Draibe (1980), cap. 1, P.C.Dutra Fonseca (1987), cap. 4, e M.C.S. D'Araujo et alli (1999). Lembre-se que a atuação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio primou particularmente pela legislação e controle trabalhista, e não por iniciativas voltadas a incentivar diretamente a diversificação da indústria: cf. R.R. Boschi (1978), cap. 2, e M.H.T. Almeida (1978). Não obstante isto, o controle do território nacional, e de seu sub-solo, necessário à expansão da indústria em virtude da consolidação do mercado interno e da provisão de matérias-primas básicas, foi regularizado pelo novo Código de Minas de 1934, nacionalizando as riquezas do subsolo passíveis de exploração industrial e militar, e prevendo a nacionalização progressiva das minas; e implementado pelo Plano Geral de Viação de 1934, que pretendia integrar as várias regiões do país e unificar o mercado interno, evidentemente também no intuito geral de promover a centralização federal contra a fragmentação regional tantas vezes criticada, por Vargas e intelectuais da época (como Oliveira Vianna, Francisco Campos, Azevedo Amaral, Almir de Andrade ou Plínio Salgado). É claro que a origem gaúcha de Vargas, proveniente de um estado onde era forte a tradição positivista, o predispunha a rejeitar doutrinas econômicas ortodoxas sob a força das circunstâncias de crise que necessitava administrar e, sobretudo, ordenar para o progresso: cf. P.C. Dutra Fonseca (1987), cap. 2, e F. Iglésias (1993), pp. 246-8.

Sendo assim, o ponto central do argumento de C. Furtado sobre a recuperação, ainda que sujeito a qualificações, é basicamente correto: a proteção que induziu a substituição de importações industriais não foi preconcebida, em condições de inelutável escassez de divisas. De maneira não deliberada, a proteção comercial foi gerada particularmente pela modificação de preços relativos e pelos controles de câmbio que acompanharam a contração de divisas, enquanto a proteção tarifária originalmente teve motivações eminentemente fiscais — sendo pouco seletiva depois que esta motivação foi contrabalançada parcialmente pela movimentação política das organizações industriais. Mas quando conjugada à recuperação da renda interna apoiada por políticas de governo, a proteção efetiva representou um estímulo decisivo para "puxar" a diversificação industrial na direção das oportunidades de investimento indicadas pela estrutura das importações, a partir de meados dos anos 30. Uma questão relevante em aberto, porém, é saber porquê nem todas estas oportunidades foram aproveitadas no processo de diversificação do capital local e, para alguns itens importados, porquê o volume prévio de importações sequer poderia ser considerado, a rigor, uma oportunidade para substituí-las — exigindo que se entenda o processo de industrialização tardia para além de um processo de substituição de importações. Não obstante a necessidade de superar ("hegelianamente", se se quiser) os pontos cegos de seu enfoque, os argumentos de Furtado são mais que suficientes para realçar o simplismo das teses liberais típicas ("autarquia" x "abertura" como escolhas livres; "substituição autárquica de importações" como escolha tecnicamente errada).

***

Embora sem ter sido preconcebida, o aumento da proteção efetiva graças à escassez de divisas na década de 30 induziu a produção e (depois de um *lag* temporal) o investimento em capacidade de produção "substitutiva" de algumas importações. Como é conhecido, a recuperação da atividade industrial nos anos 30 se fez de início aproveitando a capacidade ociosa existente. A produção industrial dobrou na década, crescendo a uma taxa média acima de 10% a.a. entre 1933-36 e um pouco abaixo entre 1937-39. A partir de meados da década, por sua vez, os investimentos também se recuperaram — particularmente em ramos já estabelecidos como cimento, papel, ferro e aço, mas também mediante diversificação (papel para jornais, pasta ou celulose, pneus e câmaras, fármacos, cosméticos e alguns bens de capital). A despeito de restrições governamentais à importação de bens de capital para indústrias "em superprodução" (mediante legislação para os ramos de têxteis, calçados, chapéus, fósforos e papel), registraram-se significativas importações

de bens de capital em pelo menos uma das indústrias antes que a legislação expirasse em 1937 (na têxtil, particularmente fios de raiom e tecidos de raiom, seda e lã).[139]

Tabela 30 Taxas médias de crescimento da produção industrial

Atividades	∂ anual (1932-39)
Cimento	25
Siderurgia	20
Papel	22
Borracha (pneus)	53
Couros e peles	13
Prod. Químicos	11
Têxteis	13
Calçados	9
Mobiliário	23
Prod. Alimentares	4
Bebidas	7
Fumo	5
Gráfica	9
Indústria Total	10

Fonte: C. L. Haddad (1977).

É evidente que a recuperação da produção e do investimento industrial na década de 30 só se tornou possível em razão dos investimentos realizados na década anterior. Como conseqüência dos investimentos na década de 20, a estrutura industrial adquirira maior capacidade de auto-sustentação e menor vulnerabilidade à contração da capacidade de importação de insumos e bens de capital, se comparada a seu estágio de diferenciação interna antes da Grande Guerra. Comparativamente, há fortes evidências de que as atividades de investimento industrial experimentaram uma relativa estagnação durante a Grande Guerra — com efeito, não só o investimento como a produção corrente foi severamente afetada quando capacidade de suprimento externo de insumos intermediários foi estrangulada no período inicial e final dos conflitos bélicos. A marcante vulnerabilidade do investimento e da produção industrial às crises da capacidade de importar, até então, era a outra face da limitada diferenciação da estrutura industrial na direção da

[139] A legislação restritiva em questão é o Decreto nº 19739 de 07/03/1931: sobre as circunstâncias políticas e econômicas que o explicam, ver S. Stein (1957), M.A. Leopoldi (1984) e A. Pollini Jr. (1997). Os dados sobre produção e investimento nos anos 30 são exaustivamente discutidos por W. Suzigan (1984).

produção interna dos insumos e bens de capital necessários pelas inversões e pelo funcionamento corrente da indústria.[140]

Tabela 31 Índices setoriais e global do produto real (1939=100)

Anos	Agricultura	Indústria	PIB	PIB (US$ milhões)
1925	56,7	45,2	50,2	393,34
1926	58,5	46,3	52,8	413,71
1927	64,8	51,3	58,5	458,38
1928	76,7	54,9	65,2	510,87
1929	76,9	53,7	65,9	516,36
1930	77,8	50,1	64,5	505,39
1931	72,9	50,7	62,4	488,94
1932	77,3	51,4	65,1	510,09
1933	86,6	57,4	70,9	555,54
1934	92,0	63,8	77,4	606,47
1935	89,7	71,4	79,7	624,49
1936	98,2	83,7	89,3	699,71
1937	98,3	88,2	93,4	731,84
1938	102,4	91,5	97,6	764,74
1939	100,0	100,0	100,0	783,55

Fonte: Haddad, C. L. (1977)

É verdade, porém, que a diferenciação da estrutura industrial não se limitara no pré-guerras à produção de bens de consumo "leves". Abstraindo o curto surto de industrialização no distrito federal durante a escravidão (cf. as teses de G. Bouclair de Oliveira, 1987, e L.C.D. Prado, 1990), a primeira etapa da industrialização capitalista em São Paulo concentrou-se inicialmente em ramos de consumo (têxteis e vestuário, calçados e alimentos) nos quais as barreiras ao investimento inicial, como se discutiu no capítulo anterior, eram relativamente diminutas. A demanda induzida pela expansão do complexo agro-exportador, entretanto, não se limitava a bens de consumo, e antes da Grande Guerra o investimento industrial já avançara para a produção de insumos e bens de capital leves para o setor agro-exportador (por exemplo, sacaria de juta, ferramentas e implementos agrícolas), serviços de transportes (carroças, vagões, barcos à vela), e para o ulterior

[140] Usando dados de exportações inglesas, norte-americanas, francesas e alemães de bens de capital para o Brasil — à medida em que eram mais desagregadas, completas e confiáveis que os dados correspondentes das importações brasileiras —, W. Suzigan (1984) estimou uma forte retração da taxa de crescimento do investimento industrial durante a Grande Guerra: tomando o nível de 1913 como referência, tais exportações chegaram a um piso de 12% daquele nível em 1915-16, e 16% em 1917-18. Como praticamente não havia produção interna de maquinário industrial até então, pode-se também estimar uma redução semelhante do investimento industrial doméstico. Mesmo a produção corrente da indústria seria afetada pela escassez de matérias-primas e outros insumos importados, registrando taxas de crescimento positivas mas reduzidas entre 1915-17, e negativas em 1914 e 1918 — quando a escassez de importados foi maior: para comentários mais detalhados, cf. W. Suzigan (1984), pp. 48-58.

processamento/beneficiamento de produtos agrícolas (moagem de cereais, refino de açúcar e beneficiamento de café).[141]

Quadro 1 A diferenciação da estrutura industrial até 1939

Indústrias desenvolvidas no pré-guerra	Entre-guerras
Têxteis: algodão, juta e lã	Cimento
Chapéus	Ferro e aço
Calçados	Metal-mecânicas II (máquinas agrícolas pesadas, máquinas
Moinhos de trigo	industriais, aparelhos elétricos, equipamentos de construção
Fabricação e refino de açúcar	e transporte etc.)
Cervejarias	Papel e celulose
Metal-mecânicas I (moendas e peças para engenho de	Produtos de borracha
açúcar, moinhos para cereais, máquinas para beneficiar	Química e farmacêutica
café e arroz, máquinas leves para agricultura, ferramentas	Óleo de caroço de algodão
e utensílios etc)	Têxteis: seda e raiom
Fósforos	Carnes congeladas e industrializadas
Outras indústrias (vestuário, sabões e velas, artigos de	
vidro, mobiliário, produtos alimentícios, cigarros, editorial	
e gráfica)	

Fonte: W. Suzigan (1984).

Não obstante, até 1914 a dinâmica de crescimento e diferenciação da estrutura industrial continuava rigidamente dependente da capacidade de importar insumos, máquinas e equipamentos para a indústria propiciada pelas exportações e influxos de capital externo, e fortemente articulada à demanda gerada pela expansão do complexo agro-exportador.[142] Na década de 20, no entanto, um passo fundamental na direção da redução dessa vulnerabilidade concretizou-se nas inversões em capacidade de produção de insumos intermediários e alguns bens de capital para a indústria, das quais as mais significativas foram provavelmente no cimento e na pequena indústria do aço (mas também máquinas e equipamentos industriais mais simples), além do processamento industrial de "novos" produtos de exportação (óleo de caroço de algodão,

[141] Dentre uma vasta literatura sobre o processo de diferenciação industrial no período, cf. especialmente W. Cano (1975) e W. Suzigan (1984).

[142] Vários autores notaram uma certa defasagem dos efeitos dos ciclos do setor exportador sobre o investimento e a produção industrial. Enquanto a expansão de capacidade produtiva era estimulada pela abundância cíclica de divisas, a facilidade de importação de manufaturas concorrentes em conjunturas de valorização ou estabilidade cambial era desfavorável à ocupação da capacidade de produção interna, implicando em ritmos relativamente descompassados de produção e investimento industriais: cf. Cano (1975), Cardoso de Mello (1975), Versiani & Versiani (1975) , L. Aureliano (1977) e W. Suzigan (1984).

carne resfriada e produtos derivados) e da modernização de indústrias "tradicionais" (têxteis, açúcar, calçados etc.).[143]

Foi por esta razão que a capacidade de sustentação do nível de produção industrial e, em parte, do investimento, foi diferente na década de 30 do que fôra durante o estrangulamento de importações da Grande Guerra. Nas fases iniciais do processo de industrialização, a oferta local de bens manufaturados limitara-se a satisfazer as demandas geradas pelo complexo agro-exportador passíveis de serem atendidas mediante bens de capital e insumos intermediários acessíveis no mercado internacional, e cujos requisitos de financiamento e escala (ou mesmo de risco) estivessem ao alcance de decisões de diversificação de capitais acumulados em outras atividades e, gradualmente, no próprio setor industrial. Como já se afirmou, na década de 30 a produção corrente da indústria ganhou maior independência em relação ao complexo exportador, mas o limitado estágio de diferenciação da estrutura industrial no período ainda a mantinha fortemente dependente da capacidade de importar bens de capital (Furtado, 1959; Tavares, 1963 e 1975; Cardoso de Mello, 1975). Uma vez que os investimentos na capacidade de oferta de bens intermediários dos anos 20 e 30 permitiriam sustentar certo ritmo de expansão da produção corrente a despeito de contrações da capacidade de importação, uma forte contração absoluta da oferta de importações (por exemplo aquela que seria verificada na II Guerra) certamente teria impactos negativos mais significativos sobre as atividades de investimento industrial que sobre seu nível de atividade corrente.

3.2. O projeto industrializante: suas restrições e algumas formas de contorná-las

Para entender o modo como as políticas econômicas externas (financeira, comercial e cambial) do governo de Vargas e, depois, de Dutra — temas que dizem respeito diretamente ao objeto da pesquisa — se equilibrariam de formas diferentes entre finalidades/restrições internas e limites/oportunidades externos, precisamos fazer um certo desvio por temas que não são diretamente o objeto da tese. Pois é preciso qualificar a difundida interpretação (mais ou menos explícita) de que a responsabilidade pelas políticas de promoção da industrialização progressivamente seguidas ao longo do governo Vargas (à medida que a recuperação claramente seguia a orientação dos mercados internos) seria exclusividade da cúpula do executivo e sua burocracia de apoio, sem a participação de agentes sociais capazes de propor e, mesmo, de *pensar* projetos e políticas públicas. Tal visão se consolidou como reação crítica aos argumentos

[143] Cf. W. Cano (1975), L. Aureliano (1977), W. Suzigan (1984), e F Versiani (1984) e (1987).

(defendidos por autores próximos ao Partido Comunista) de que a Revolução de 30 teria representado, caricaturando pouco, o início (pelo menos) da revolta da burguesia industrial *nacional* contra os interesses feudais da agricultura, sócios do imperialismo mundial — luta que deveria ser levada adiante com a participação do operariado, para avançá-la futuramente em direção a outro estágio. Contra esta visão, vários autores passaram a reinterpretar o papel político da burguesia industrial no período posterior a 1930 (e mesmo após 1946) de modo bastante diferente daquele presumidamente típico das revoluções burguesas "clássicas", criticando o raciocínio analógico dos comunistas brasileiros e sublinhando, inversamente, quer o frágil embasamento econômico, quer a reduzida consciência política da burguesia industrial como um grupo diferenciado — assim como suas posturas pouco nacionalistas ou, no mínimo, pouco xenófobas (cf. F.H. Cardoso, 1964 e 1966; Luciano Martins, 1966 e 1968; Boris Fausto, 1970).[144]

Paralelamente a esta revisão sobre a presumida inclinação revolucionária da burguesia industrial, a "autonomia do poder político" foi acentuada contra a tendência a reduzir o Estado a um *instrumento* de grupos sociais específicos. Afirmou-se que não seria necessário que a burguesia industrial "tomasse" ou "controlasse" o Estado para que a industrialização do país fosse diretamente promovida. Em particular na interpretação da Revolução de 1930 e seus desdobramentos, elaborou-se a noção de que as políticas voltadas à promoção da industrialização (através da constituição direta de empreendimentos estatais ou não) foram iniciadas, elaboradas e implementadas desde o interior da cúpula do executivo e sua burocracia de apoio — no limite, sem a participação de empresários privados sequer *dotados* de capacidade de antecipação estratégica e elaboração de projetos que transcendessem seus objetivos particulares imediatos. Nas palavras de Luciano Martins, "o fato de ser colocada em pé de igualdade aos empresários (nos conselhos técnicos), permitia à tecnocracia adquirir a 'liberdade' necessária para planificar o desenvolvimento capitalista a partir de critérios 'universalistas'. Esta é a razão pela qual os tecnocratas aparecem mais e mais como os *promotores* do desenvolvimento; a tarefa de *produtores* do desenvolvimento é atribuída a empresários despolitizados que mal conseguem enxergar além do muro de suas fábricas" (1973, pp.127-8).[145]

---

[144] De certo modo, a crítica desta visão analógica estava sendo feita no debate interno dos comunistas, em meio à clara adesão burguesa ao golpe de 1964: cf. Caio Prado Jr (1966) e, para uma resenha acadêmica das controvérsias envolvidas, G. Mantega (1984).

[145] Ou, mais adiante: "No Estado Novo, a dinâmica da tomada de decisões teve características bastante específicas: a) a conversão e o tratamento das reivindicações assume um caráter 'técnico' e é realizada por um grupo restrito de atores, politicamente responsáveis somente perante Vargas; b) as instâncias de decisão são praticamente reduzidas a uma única instância — que é personalizada por Vargas. Em suma, nos 'conselhos técnicos' as 'forças vivas da nação' falam mas não decidem" (idem, p. 238).

O problema deste tipo de afirmação é que as duas partes do argumento não precisam vir juntas. Ou melhor: não é necessário (e correto) reduzir à irrelevância a participação política de líderes industriais, para (o quê é diferente) defender o argumento de que as políticas de desenvolvimento são irredutíveis à caracterização do Estado como um instrumento da burguesia industrial. O quê parece pouco questionável nas revisões realizadas é a identificação de certas mudanças na *forma* de canalização e composição de interesses societais na "Era Vargas" em relação aos modos pretéritos, sintetizando: a) inúmeros aparelhos criados ou reformulados ("conselhos", "institutos" etc.) tornaram-se arenas em que interesses e propostas seriam canalizados diretamente por representantes corporativos (inclusive trabalhadores) definidos por suas "funções" nacionais — sem passarem pela intermediação da política de representação partidária embatendo-se *fora* do executivo federal, e sem se identificarem mais como interesses regionais a serem atendidos como tais; b) novos atores (corporativos) foram "trazidos" para o interior do Estado, agregando-se a facções já existentes cujas fontes de poder não foram abolidas mas canalizadas politicamente de outra forma — buscando a resolução de questões controvertidas no interior dos aparelhos executivos e impedindo ou controlando seu "transbordamento" político externo; e c) o papel da burocracia "técnica" foi redefinido e ampliado — simultaneamente a um reforço do poder decisório da cúpula do executivo federal (mesmo antes do Estado Novo). De fato, a tarefa de constituição de um aparato estatal "moderno" foi uma *pièce de resistance* de Vargas, cada vez mais legitimada no discurso presidencial pela adaptação do "país legal" às necessidades *novas* do "país real", produzindo, em suma, a exigência de um *Estado Novo* ao qual o presidente, como dizia, não poderia se recusar a atender (cf. o discurso anunciando o Estado Novo e os outros discursos — fascinantes — reunidos em *A nova política do Brasil,* volume V, ou em geral, os discursos analisados por P. Dutra Fonseca, 1987, pp. 193-201 e 252-328). Mas no que diz respeito à participação dos empresários, vários estudos específicos questionaram a *suposição* feita pelos revisionistas sobre o papel irrelevante e, no limite, passivo dos empresários entre 1930 e 1945 (cf. E. Diniz, 1978; M.S. Leme, 1978; R.R. Boschi, 1978; e M.A. Leopoldi, 1984, além das diversas coletâneas de documentos organizadas por E. Carone).

Estas análises específicas da prática política da burguesia industrial depois de 1930, tanto de pronunciamentos públicos e atas das reuniões de classe, quanto particularmente da participação de seus líderes nos aparelhos de Estado para os quais eram convidados, não reafirmaram o raciocínio analógico que exigia (como uma lei universal) que a burguesia industrial fosse hegemônica para garantir que seu Estado (instrumental) fomentasse o desenvolvimento

industrial. Mas tampouco o resultado (convincente) dessas análises confirmaria o retrato das lideranças industriais como "agentes" despolitizados e desarticulados — ou, para usar a imagem de Luciano Martins, restritos a enxergar aquém do muro de suas fábricas e, portanto, incapazes de influenciar a orientação da agenda política. Apesar de admitir que não se pode, nas palavras de um expoente da outra revisão crítica, "atribuir-lhe um papel hegemônico e nem mesmo um peso político capaz de suplantar as demais facções integrantes da coalizão dominante", tampouco o peso da participação empresarial é algo a ser inferido "a priori, teoricamente, mas um dado que só pode ser conhecido ao nível de uma análise empírica e mesmo conjuntural" (Eli Diniz, 1978, p. 35).

Com efeito, em seus estudos de caso nas áreas de planejamento, de comércio exterior, dos mecanismos de captação de recursos (financeiros e cambiais) e de regulamentação de setores específicos, Eli Diniz (1978) resolveu não se tolher pelas *suposições* extremas de que os líderes da indústria dominassem a agenda e as decisões a ponto de manipularem o executivo federal como um instrumento de seus interesses ou, inversamente, que sua participação política fosse de todo irrelevante. Sem excluir estas possibilidades a priori, seus estudos de caso verificaram que a influência dos líderes industriais ficou aquém dos extremos, apresentando-se fartos de evidências apontando: (i) que o governo Vargas era poroso ao atendimento de demandas específicas; (ii) que nem toda iniciativa política era antecipada e/ou iniciada pela tecnoburocracia (na forma de "identificação de problemas") *antes* que a demanda tivesse tempo de ser pensada e proposta fora do executivo estatal (que, de fato, buscava conter as demandas e propostas externas no *interior* dos "conselhos" e "comissões" mesmo quando elas não fossem emitidas por funcionários públicos); e (iii) que ainda quando certas demandas não eram atendidas ou sequer processadas até a cúpula executiva, contribuíam "para sedimentar informações e opções ao longo do tempo" (idem, p. 37), influenciando a agenda política e ajudando a consolidar *gradualmente* certas orientações decisórias.

O caráter controverso de suas conclusões não passou impune. É necessário se deter um pouco sobre o desdobramento da controvérsia para deixar claro o ponto a ser defendido aqui. A resposta não demorou: retomando sua oposição a interpretações do desenvolvimento brasileiro marcadas pela "idéia de reprodução de etapas" (criticando o inconvincente livro de Nelson Werneck Sodré sobre a história da burguesia brasileira), Luciano Martins (1980) assim concebeu as críticas que a linha de interpretação que esposava recebeu: "alguns trabalhos recentemente publicados se esforçam em 'reinterpretar' a ação dos empresários industriais à época (de Vargas), para concluir por algo que, em última análise, poderia ser resumido assim: tal ação foi maior do que se pensa. De um lado, os dados avançados não me parecem empiricamente convincentes, se com eles se quer sugerir uma mudança de correlação de forças no âmbito das elites; de outro, e

muito mais grave, tais trabalhos exprimem uma confusão conceitual entre *existência de um empresariado industrial* (que ninguém nega) e *constituição de uma burguesia industrial* (capaz de colocar o Estado a serviço de seus interesses exclusivos), duas coisas totalmente diferentes" (p. 684). Em outro trabalho, L. Martins (1984) buscaria esclarecer que a "autonomia da dimensão política" que identificara anteriormente tinha uma raiz societal muito específica: a "desarticulação social" trazida pelo rápido desenvolvimento do capitalismo no país, que "torna, por si só, extremamente difícil o processo de sedimentação de classes dominantes em 'burguesias', com todas as conseqüências que tal circunstância acarreta para o desenvolvimento por tais classes de um projeto histórico de dominação" (p. 23).[146]

O problema desta tentativa de defesa está em que, implicitamente, incorre na mesma armadilha do "raciocínio analógico" que pretende criticar em seus oponentes mais antigos. De fato, a atividade política da burguesia industrial local é avaliada segundo critérios que lhe são alheios, ou seja, pela *presença ou ausência* do atributo que analogicamente a definiria (idealmente, ser "capaz de colocar o Estado a serviço de seus interesses exclusivos"). De maneira exageradamente dualista, da ausência (empiricamente verificável) daqueles atributos presumidamente clássicos é inferida não a ausência de sua influência exclusiva, mas (algo muito mais extremo) a irrelevância de sua participação política na definição de políticas econômicas. Mas não se explica porque da ausência do ideal clássico aqui inatingível se deveria *deduzir* a incapacidade da burguesia local enxergar além do muro de suas fábricas, ou seja, deduzir seu caráter despolitizado e desarticulado — como se, ao revés, a existência de politização e articulação fosse suficiente para torná-la "hegemônica" ou "burguesa" (nos termos restritivos de sua definição do caso clássico). A questão é que entre a "*existência de um empresariado industrial* (que ninguém nega) e *constituição de uma burguesia industrial* (capaz de colocar o Estado a serviço de seus interesses exclusivos)", há uma inegável distância, e é necessário não excluir a possibilidade de situações intermediárias entre a mera existência física de um empresariado e sua máxima/exclusiva dominância política. Em outras palavras, é necessário pensar aquém de pólos tão extremos.

Com efeito, negar que a burguesia industrial local tenha dominado política e economicamente o processo de transição para uma economia industrial não implica, em direção ao outro pólo, supor que sua ação política foi irrelevante e, no limite, ausente. No caso da participação

---

[146] Para ele, não se pode perder de vista, ainda, "a problemática do Estado em contextos históricos nos quais a ordem social competitiva capitalista não mais se implanta, se organiza e se generaliza sob a égide de uma 'burguesia', como o fora anteriormente, mas é engendrada a partir de uma configuração social muito mais complexa e na qual a existência de um empresariado capitalista não implica necessariamente na existência de uma 'burguesia', se tomada esta expressão em seu sentido histórico próprio — justamente o sentido subjacente ao paradigma das interpretações clássicas sobre as relações Estado-sociedade" (idem, pp. 18-9).

direta do Estado para a produção de insumos básicos e infra-estrutura, por exemplo, várias propostas de levar os investimentos adiante através do setor privado foram cogitadas, em geral sem sucesso — induzindo várias lideranças industriais a defenderem a participação estatal, como nas palavras de Ary Torres, conselheiro no CNPIC, "naquelas atividades necessárias mas não imediatamente lucrativas para despertarem o interesse dos capitais privados" (*apud* Eli Diniz, 1978, p. 162; as teses aprovadas nas várias conferências gerais do empresariado ocorridas entre 1943 e 1945 — o I Congresso Brasileiro de Economia, o I Congresso Brasileiro da Indústria, a I Conferência Nacional das Classes Produtoras — apresentam passagens muito semelhantes). Algo similar ocorreu, como veremos, quanto aos instrumentos de crédito industrial, voltados que seriam para financiar investimentos privados que dependessem de horizontes mais longos de maturação, maior volume de recursos financeiros e maior risco. Nos dois casos (da participação de empresas privadas ou estatais nos investimentos de insumos industriais "de base" e infra-estrutura, ou de instituições públicas ou privadas de financiamento industrial) não faltaram propostas para superar estes "pontos de estrangulamento" do desenvolvimento industrial do país inicialmente sob o comando empresarial privado. O problema destas propostas é que, em algumas, se reivindicava um grau inviável (do ponto de vista político e fiscal) de mobilização de recursos públicos para fomentá-las — inviável em vista da efetiva inexistência de uma hegemonia industrial capaz de superar obstáculos políticos e fiscais verificados. Em outras, propunha-se ou obtinha-se um grau de mobilização insuficiente para efetivamente implementá-las — insuficiente em vista da incapacidade ou desinteresse de empresários locais em realizarem os empreendimentos em questão, sem um grau de fomento de Estado que não eram capazes de obter.

O fato é que o desenvolvimento do capitalismo brasileiro realmente não repetiu o modo de desenvolvimento industrial e político de outros processos de "revolução burguesa" (cf. Florestan Fernandes, 1974). Voltemos à concisa descrição e demarcação das etapas do processo de expansão e diferenciação da estrutura industrial até a década de 1930, realizada atrás. Dela é possível perceber, grosso modo, que a diferenciação da estrutura industrial brasileira concentrou-se inicialmente nas tecnologias de produção mais simples da Primeira Revolução Industrial britânica, muito antes de aprofundar-se em investimentos dependentes de maior concentração/centralização de capitais e capacitação tecnológica. Mas ao contrário do que poderia parecer, isto não é exatamente um padrão universal: nas industrializações do continente europeu, por exemplo, foi o *boom* das ferrovias e bens de capital que consolidou a industrialização do setor leve de bens de consumo. Na aparência, também algo similar ocorreu no Brasil: depois do surto de

industrialização no distrito federal durante o Império, a concentração das indústrias leves em São Paulo foi posterior ao *boom* ferroviário financiado por capitais externos. Acontece, porém, que a indústria paulista teve uma origem e uma funcionalidade subsidiária ao complexo agro-exportador servido pelas ferrovias — aqui, o *boom* ferroviário não deslocou o "eixo dinâmico" da economia para a indústria. Em certo sentido, se este processo histórico é similar a algum outro, assemelha-se à penetração das ferrovias nas áreas periféricas do continente europeu no século XIX, nas quais ocorreria "uma industrialização sem Revolução Industrial".[147] Ou ainda, nas palavras de Lessa & Dain (1980, p.216), a transição capitalista no Brasil foi um processo no qual "...as forças produtivas capitalistas são diacronicamente constituídas (trabalho assalariado, grande indústria e sistema fabril ocorreram simultaneamente nos países avançados, mas não na periferia)".[148]

A questão é que as particularidades da origem e do momento histórico internacional da industrialização tardia condicionariam profundamente o processo de origem, crescimento e diversificação das firmas e ramos industriais no Brasil — tanto em suas possibilidades iniciais quanto em seus limites. Aqui, o processo de industrialização iniciou-se em meio a uma economia capitalista agro-exportadora, em um momento em que a estrutura das indústrias dos países industrializados já se transformava em oligopólios relativamente "fechados" a entrantes potenciais — graças à constituição e reprodução de capacitações financeiras e tecnológicas assimétricas, cumulativas e apropriáveis pelas grandes firmas em sua localização original, e crescentemente fora dela.

Para ilustrar o grau a que o processo de expansão das firmas líderes internacionais já alcançara em 1929, lembre-se que das 15 maiores empresas norte-americanas com atividades globais em 1970, apenas duas ainda não haviam buscado aproveitar, antes da década de 30, seus excedentes de capital e suas vantagens tecnológicas em operações no exterior (a Dow Chemical e a Xerox); das seis maiores alemães, apenas uma, a Volkswagen (cf. P. Bairoch, 1986). Antes dos anos 30, iniciaram operações no Brasil (a princípio para comercialização e assistência técnica)

---

[147] Cf. Berendi & Ranki (1986). Ou, nos termos de Prebisch, em que a difusão inicial do progresso técnico se restringia à sua penetração voltada para reforçar a orientação agro-exportadora das economias periféricas, preservando uma estrutura produtiva interna amplamente heterogênea. Ver a tabela 14 e a discussão que a acompanha no capítulo anterior, para uma descrição concisa dos dados sobre a distribuição setorial dos investimentos diretos no Brasil, antes de 1914. Os estudos de referência sobre as ferrovias de São Paulo são de F. Saes (1978) e (1985).

[148] E mais adiante: "A especificidade (da origem) deste capitalismo consiste no comando da dinâmica capitalista por um complexo mercantil. A presença do salário no núcleo deste capitalismo não corresponde à sincrônica constituição do sistema fabril. Não se constituem as forças produtivas que permitem uma dinâmica sob o comando do capital industrial. Isso não significa ausência de indústria. Ela surge como uma diferenciação do complexo, mas tanto suas condições de realização como de reprodução são determinadas pelas outras órbitas de capital... só é possível falar de um padrão de acumulação sob o comando do capital industrial, quando a diferenciação do circuito industrial permite que se articule por si a expansão do sistema. Isso só ocorreu depois da Segunda Guerra Mundial": pp. 218-222.

nada menos que: General Eletric (1919), RCA (1919), IBM (1924), Ericsson (1924), Philips (1925), Standard Eletric (1926), Burroughs (1929), Pirelli (1929); e plantas de reparo e montagem não-qualificada já haviam sido inauguradas pela Ford e pela GM (cf. F. Versiani, 1984). Como é evidente, estas empresas eram especializadas nos ramos da segunda fase de industrialização pesada (particularmente material elétrico, produtos químicos e material de transporte à combustão interna), de maneira que não entravam em concorrência direta com firmas locais — cujas especializações técnicas e de mercado eram notadamente diferentes. E o quê não é tão evidente, mas muito significativo: *não se documenta qualquer tentativa de obstar a entrada de quase-firmas estrangeiras* nos novos ramos por parte das elites políticas articuladas ao complexo mercantil exportador, ou pelas primeiras organizações de interesses industriais, visando proteger estes ramos para a diversificação futura de capitais locais.[149]

A expansão e diferenciação da estrutura industrial no Brasil ocorreria, portanto, em um momento histórico (tardio) em que os processos de concentração/centralização de capitais e aperfeiçoamento de capacitações tecnológicas estavam avançados e, em particular, eram explorados cumulativamente por grandes firmas oligopolísticas — progressivamente voltadas a aproveitar suas capacitações técnicas e seus excedentes financeiros em plantas produtivas fora de seu país de origem. Comparativamente, as industrializações anteriores ocorreram em condições históricas diferentes. Na industrialização originária britânica do XVIII, as inovações técnicas surgiram da aplicação de princípios científicos conhecidos por homens práticos, facilmente difundidos através de migrações internacionais e importações dos equipamentos nos quais os

---

[149] Ver Lessa & Dain (1980). Estudos das primeiras organizações de interesses industriais apontam que, antes de 1930, elas procuravam geralmente dar visibilidade à importância da indústria e, em particular, demandar proteção contra importações — mas não a proteção de ramos para os quais ainda não se diversificavam, muito menos contra investimentos diretos externos voltados a desenvolver internamente estes ramos: cf. E. Carone (1977), E. Diniz (1978), M.S. Leme (1978), R.R. Boschi (1978) e M.A. Leopoldi (1984). Cabe enfatizar que enquanto a política de concessões de serviços públicos (transporte ferroviário e urbano, empresas portuárias, iluminação urbana, fornecimento de energia elétrica, serviços de água e esgoto, telégrafos e telefones) era fundamental para regular politicamente o acesso de capitais externos a setores subsidiários ao complexo mercantil exportador — na maioria dos casos, monopólios naturais agraciados por garantias de remuneração mínima —, o investimento manufatureiro não encontrava obstáculos regulatórios similares. Isto não era a repetição de algum padrão universal: no Japão, por exemplo, buscou-se desde meados do século passado limitar o recurso a empréstimos e a entrada de investimentos estrangeiros, enquanto que no pós-II Guerra a política financeira isolacionista permaneceu uma constante a despeito de pressões norte-americanas: cf. R. Gilpin (1975). Isto não era de todo desconhecido no Brasil, pois tão cedo quanto em 1903, Oliveira Lima, chefe de uma representação diplomática brasileira ao país, publicou um livro em que tomava consciência, descrevia e defendia — sem maiores conseqüências — a postura de autonomia financeira que observara no Japão, onde (segundo o autor) desprezavam-se as nações "que fundaram uma prosperidade vistosa e enganadora sobre a bancarrota de sua honradez, estouvadamente brincando com sua independência" (*apud* B. Lima S°, 1995, p. 21; o nome do livro de Oliveira Lima é *No Japão,* 1903).

conhecimentos se materializavam, exigindo imobilizações de capital compatíveis com um grande número de empresas familiares.[150]

Sabe-se que a difusão de técnicas industriais não permaneceria tão fácil. Na primeira metade do século XIX, a construção de ferrovias e a navegação a vapor impulsionaram a metalurgia, a mecânica e a mineração e acentuaram a importância do setor de bens de produção, ainda que assentado na adaptação incremental de processos já conhecidos e utilizados no ciclo têxtil. Os requisitos mínimos de financiamento exigiram entretanto formas de centralização de capitais desconhecidas na manufatura de tecidos e, no continente europeu, o papel dos Estados para induzir os esquemas de investimento foi superior ao verificado na industrialização britânica, mas ainda reduzido se comparado a industrializações mais retardatárias do final do século (Japão e Rússia, por exemplo). Neste processo, as bases financeiras e tecnológicas de um capitalismo industrial com predomínio de proprietários e gerentes familiares — em que a propriedade do capital era fragmentada em um grande número de empresas — seriam solapadas. Mas a centralização de capitais ganharia o impulso decisivo com o controle restrito das inovações relacionadas à chamada Segunda Revolução Industrial (aço, química e petróleo, eletricidade e motor à combustão interna): tal centralização, comandada por firmas oligopolistas e/ou bancos, seria crescentemente apoiada por Estados nacionais que elevaram a industrialização pesada à categoria de prioridade nacional, em vista das inter-relações evidentes entre poderio industrial/tecnológico e segurança militar — unindo intrinsecamente a concorrência econômica internacional e a competição inter-estatal, com nítidas conotações militaristas (ou imperialistas).[151]

A partir de então, a aplicação sistemática de conhecimentos científicos gerais em tecnologias específicas pouco acessíveis a homens práticos (mas crescentemente dominadas por departamentos de P&D de grandes corporações de sociedade anônima articuladas a instituições

---

[150] Cf. P. Mantoux (1904, 1927), E. Hobsbawm (1968), D. Landes (1969), T. Kemp (1969, 1985), S. Pollard (1981), C. B. Oliveira (1985) e P. Bairoch (1997), Tomo I.

[151] Além dos clássicos marxistas da Segunda Internacional (muito mais predispostos a identificar tais tendências que os pensadores liberais, à exceção de Hobson, por exemplo), cf. E. Hobsbawm (1968) e (1987), D. Landes (1969), T. Kemp (1969, 1985), B. Cohen (1973), D. Headrick (1981), (1988) e (1991), S. Pollard (1981), C. B. Oliveira (1985), J. Nadal et alli (1986), P. Davidson (1988), A. Chandler (1990), caps. 3, 7, 10, e P. Bairoch (1997), Tomo II. Às vezes se imagina que o surgimento de oligopólios nos EUA ocorreu *a despeito* de uma postura estatal compatível à tradição anti-cartelização presumidamente característica deste país: para um amplo estudo que demonstra o simplismo dessa concepção, cf. M.J. Sklar (1988). A mais significativa e espetacular decisão do movimento anti-truste norte-americano foi a invocação da lei Sherman de 1890 pela Suprema Corte em 1911, sob acusação do famoso procurador Frank Kellog e pálida defesa do envelhecido John Rockefeller, obrigando à divisão da Standard Oil. Desta divisão, porém, resultariam 3 companhias que participaram do cartel das "setes irmãs" que controlaram o mercado mundial do petróleo no século XX (Standard Oil de New Jersey ou Exxon ou, no exterior, Esso, a Mobil e a Socal, ou Chevron).

públicas de pesquisa básica) tornaria as oportunidades de aperfeiçoamento tecnológico concentradas e apropriadas por grandes firmas organizadas em oligopólios. Tais firmas eram freqüentemente associadas a bancos, mercados de capitais e Estados nacionais voltados a uma crescente competição inter-imperialista, para uma partilha do mundo em regiões imperiais e zonas de influência informal — sustentada por grande centralização competitiva de recursos decisórios, militares, financeiros e tecnológicos dificilmente reprodutível (ou repetível) em países de industrialização tardia. Na verdade, a articulação dos centros de projetos imperiais com áreas periféricas era marcada por relações de dominação/subordinação (formal ou não) que implicavam em que as condições em que as áreas periféricas se industrializariam (caso se industrializassem) eram necessariamente diferentes daquelas nas quais os centros se industrializaram.

Nestas condições, não surpreende que no Brasil a diversificação de capital local para a indústria se direcionasse, de início sem a articulação firme com um projeto político industrializante (capitaneado pela burguesia industrial ou não), às linhas de menor resistência — ou seja, a ramos em que a mobilização de recursos fosse viável sem a constituição de formas mais avançadas de centralização financeira e decisória, e em que as técnicas de produção estivessem à disposição nos mercados internacionais —, permanecendo setorialmente limitada longo tempo depois de ter se iniciado. E na década de 30, de fato, os investimentos industriais *privados* locais ainda continuavam respeitando as barreiras financeiras, técnicas e de escala impostas: (i) pelo incipiente desenvolvimento dos mercados inter-industriais, da centralização de recursos financeiros e da capacitação tecnológica local — herdeiro de sua origem meramente subsidiária ao complexo agro-exportador, sem apoiar-se, como alhures, em projetos políticos industrializantes elevados à condição de prioridade para segurança nacional, senão muito tardiamente e de forma limitada (cf. Ítalo Tronca, 1976); (ii) pelo avançado processo de concentração/centralização de capitais que caracterizava os ramos da Segunda Revolução Industrial — no contexto de sua temporalidade tardia.

Como já mencionamos, a natureza limitada da diferenciação da estrutura industrial ao final da década de 30 é indubitável tendo em vista a redução dos investimentos industriais durante a Segunda Guerra. Ainda que o país viesse a acumular reservas cambiais ao final dos conflitos (especialmente em divisas que não se mostrariam conversíveis), o estrangulamento da capacidade de importação de bens de capital (provocada pelo esforço de guerra dos países exportadores e pelas dificuldades de transporte marítimo) reduziu oportunidades de investimento novo e, mesmo, de reposição de máquinas e equipamentos desgastados. Não obstante, o aumento da capacidade de produção de insumos intermediários e matérias primas industrias nas décadas anteriores possibilitaria uma sustentação das taxas de crescimento do produto industrial (a um ritmo mais

lento, porém), a despeito da ruptura dos fluxos normais de comércio exterior (e ao contrário dos estrangulamentos verificados na Grande Guerra, duas décadas antes). De fato, a produção industrial cresceu à taxa de 3,9%a.a. no triênio 1940-42, elevando-se para 9,4%a.a. no triênio 1943-45, particularmente pelo aumento das exportações de manufaturados. Por sua vez, os investimentos (limitados pela conjuntura de escassez de suprimento internacional) concentraram-se em particular na produção de cimento e nos planos iniciais das firmas do setor produtivo estatal — mormente na construção da Companhia Siderúrgica Nacional, financiada por créditos e assistência técnica do governo norte-americano. À exceção parcial da CSN, porém, os investimentos estatais sofreram grande atraso de implementação em função de dificuldades financeiras, técnicas e políticas (cf. L. Martins, 1973; J. Wirth, 1973; e F.L. Corsi, 1997).[152]

Para o quê viemos apontando, cabe frisar que esta prática de intervenção estatal direta no sistema produtivo não constituiu uma exceção em relação a outros processos de industrialização *tardia*, quer estivessem explicitamente articulados a projetos militares ou não, quer se realizassem em contexto de premente escassez de divisas ou não. Para ilustrar com a experiência de países comumente tomados como exemplos de virtude liberal a serem imitados pelos governos latino-americanos, em Formosa (Taiwan) "as seis maiores firmas estatais industriais tinham um faturamento igual ao dos cinqüenta maiores grupos industriais privados em 1980. Das dez maiores firmas industriais, sete eram empresas estatais; das maiores cinqüenta, dezenove eram estatais. A estrutura de propriedade na Coréia do Sul é similar: doze das dezesseis maiores firmas industriais eram estatais em 1972, assim como vinte das cinqüenta maiores" (R. Wade, 1990, p. 178; conferir na tabela 2.1, p.10, que a participação de empresas estatais na formação bruta de capital fixo foi consistentemente maior nestes países asiáticos que no Brasil ou na Argentina). Acontece que à historicidade de um processo tardio de industrialização é inerente uma limitação: os requisitos financeiros e tecnológicos requeridos para o acesso à indústria pesada, particularmente nos setores de insumos básicos e infra-estrutura — caracterizados não apenas por grandes requisitos de capital inicial como por longos prazos de maturação e amortização dos investimentos —, mostram-se de difícil alcance para o setor privado local. Seu desenvolvimento prévio não costuma

---

[152] A CSN, por sua vez, iniciou a produção somente em julho de 1946 — portanto já no governo Dutra: W. Baer (1969), p. 106. Na precisa análise de Coutinho & Reichstul (1977), conjunturalmente foram "as vicissitudes da II Guerra Mundial (que) incentivaram o Estado a assumir diretamente alguns projetos. Em 1942, funda-se a Cia Vale do Rio Doce; em 1943, a Fábrica Nacional de Motores e a Cia. Nacional de Álcalis; em 1944, a ACESITA; e, finalmente, em 1945, cria-se a CHESF" (p. 61). Mas nas palavras de outro autor: "A Fábrica Nacional de Motores fracassou em relação a seus objetivos iniciais, especializando-se mais tarde na produção de caminhões. A Cia. Vale do Rio Doce só começou a exportar minérios em larga escala no final da década de 40. A Cia. Nacional de Álcalis, até o final da década, não tinha começado a funcionar. O setor de transporte teve uma expansão relativamente pequena. Na produção de petróleo não foram verificados resultados significativos... (e) o crescimento do setor elétrico foi insuficiente..." (F.L. Corsi, 1997, p. 281). O objetivo inicial da FNM era produzir motores para aviões.

gerar "espontaneamente" a concentração e a centralização de capitais necessária para que capitais individuais assumam o risco dos investimentos industriais requeridos. Daí, não é à toa que as industrializações tardias *exigiram* projetos políticos deliberados para produzir as condições que as garantissem, ainda que a percepção desta necessidade não fosse imediata nem linear.[153]

Mas tampouco a participação estatal é um produto "espontâneo" de circunstâncias econômicas, internas ou externas. No Brasil, a vontade e a percepção *políticas* a respeito da necessidade de induzir investimentos privados e realizar diretamente investimentos estatais não se consolidou sem indecisões, resistências, avanços, recuos e hesitações, freqüentemente para resolver dificuldades concretas e "gargalos" urgentes — e não (como a gosto das narrativas liberais) para executar "doutrinas" preconcebidas. Cabe sublinhar novamente que, a despeito de freqüentes propostas e tentativas feitas para induzir iniciativas privadas, a superação de alguns destes "gargalos" ficou sob responsabilidade direta de empresas estatais em vista da incapacidade ou desinteresse do setor privado (ou, visto de outro lado, da incapacidade do poder regulatório central para induzi-lo para estes investimentos sempre que necessário, a despeito de fomentar sua participação em alguns empreendimentos). As velhas perguntas do general Edmundo Macedo Soares (1944) colaboram para elucidar o motivo de não se ter deixado de confiar, inicialmente, no potencial e na necessidade das empresas estatais: "Não é possível esperar pelas iniciativas particulares e deixá-las atuar desarticularmente sem ligação entre si...Por quê esperar, apenas, pela iniciativa privada? Por quê não deverá o governo provocar, ou chamar a si incumbências que não a interessam ou são superiores às suas possibilidades?"[154]

---

[153] Este é um ponto desenvolvido classicamente pelo sintético artigo de A. Gerschenkron (1968) — para quem o papel institucional do Estado russo correspondeu, *mutatis mutantis,* ao dos bancos alemães e das empresas familiares britânicas nas respectivas industrializações em virtude dos graus de atraso ou precocidade relativa de que se partia. Para um aprofundamento, cf. a excelente tese de C.A. Barbosa de Oliveira (1985), que contrabalança e integra a ênfase no momento internacionalmente tardio com a discussão de aspectos internos aos "casos nacionais" em questão. E para uma contribuição menos conclusiva que exploratória do tema, cf. K.A. Chaudhry (1990).

[154] Cabe lembrar que na controvertida opinião culturalista de Otávio Gouvêia de Bulhões (1950), o fato de que o empresariado nacional freqüentemente tenha preferido "alcançar um acréscimo de receita por meio de aumento de preços a consegui-lo em função do aumento da eficiência da produção" deve ser atribuído a sermos descendentes de um povo precocemente especializado em transações, e que nasceu e viveu no apogeu do comércio de mercadorias de alto valor de troca. Um dos insuspeitos pais da moderna ciência econômica brasileira, Bulhões assim descrevia a primeira premissa do relatório da não menos insuspeita missão Abbink de 1948: "os empreendimentos devem ser levados a efeito, precipuamente, pela iniciativa particular, porém com a indispensável e intensa atuação do governo no sentido de coordenar os investimentos...porque se considera incompleto o programa de expansão econômica dos particulares". De todo modo, para contrabalançar o ensaio de interpretação cultural do professor Bulhões, cabe lembrar que é verdade que as especiarias podiam ser carregadas com facilidade em função de seu baixo peso e alto preço, mas circundar o continente africano para obtê-las não deixava de ser uma tarefa tecnicamente muito arrojada. No fundo, talvez não seja preciso ir tão longe para buscar as particularidades de nosso capitalismo. As citações de Macedo Soares e Bulhões foram reproduzidas por Pedro Malan et alli (1977), p. 24.

Mas, na prática, por depender das vicissitudes, dos conflitos, das marchas e contra-marchas dos processos de identificação governamental de problemas e/ou processamento seletivo de demandas, de formulação, decisão e implementação de finalidades políticas, a participação estatal freqüentemente também ficou *aquém* da superação dos "gargalos" que eram, titubeamente, pelo menos percebidos. Não nos cabe aqui recuperar os detalhados estudos de caso feitos a respeito do fracasso de alguns dos projetos privados cogitados nos setores "de base" e de infra-estrutura, e a tortuosa transição para a propriedade estatal em vários dos ramos até então bloqueados.[155]

Mas nos cabe enfatizar e problematizar, para entendermos as relações entre as finalidades/restrições internas e os limites/oportunidades externos sobre os quais se equilibraram a política externa (financeira, comercial e cambial) dos governos Vargas e Dutra, aquele que é um verdadeiro dilema político das industrializações tardias. Ou seja: assim como os requisitos financeiros e técnicos dos investimentos pesados podem intimidar iniciativas privadas, a coordenação estratégica e a centralização de recursos que lhe são necessárias podem também estar além dos constrangimentos políticos e econômicos que limitam um Estado burguês, qualquer que seja o regime político em que as decisões sejam elaboradas — ou seja, por mais abertos ou fechados que sejam os canais de formulação e tomada de decisões. Como, então, pôde avançar uma industrialização capitalista tardia como a brasileira? A resposta está, em parte, nas relações

---

[155] Além dos trabalhos já citados de J. Wirth e F.L. Corsi, cf. por exemplo os estudos de G. Cohn (1968) e L. Martins (1973) a respeito das marchas e contra-marchas dos projetos siderúrgico e petrolífero. No relato de N. J. de Castro (1985) sobre a lenta transição da propriedade estrangeira privada para a propriedade estatal no setor de energia elétrica, o processo de intervenção estatal direta teve um sentido claro, ainda que nada rápido, fácil ou linear: "As causas desta transformação estão relacionadas com o novo padrão de industrialização pesada, que impõe uma radical mudança na escala de produção na indústria de eletricidade. Os grupos estrangeiros não conseguem suprir o aumento da demanda deste insumo devido, primordialmente, ao elevado volume de capital necessário à indústria de eletricidade... A solução foi a intervenção estatal... Esta intervenção na área de geração foi, por outro lado, realizada em comum acordo com as empresas estrangeiras ('pacto de clivagem') que passaram a especializar-se na área de distribuição": p. VII. O "comum acordo", porém, foi resultado de uma série de conflitos cujo resultado era muito incerto, pelo menos desde o bloqueio à tramitação do Plano Nacional de Eletrificação e à criação da Eletrobrás na primeira metade dos anos 50: cf. também J. Tendler (1968), Catullo Branco (1975), J.L. Lima (1984) e o estudo coletivo assinado pelo Centro de Memória da Eletricicidade (1988). Para exemplificar, uma das mais conflitivas iniciativas de nacionalização das concessionárias elétricas foi implementada por Leonel Brizola no governo do Rio Grande do Sul (maio de 1959), em meio a várias resistências políticas — cujo enfrentamento alçou o governador gaúcho à condição de expoente de uma das correntes (não-comunista) da luta contra os "entreguistas", na conjuntura política polarizada que se consolidava desde o Segundo Vargas, ou melhor, desde a resistência ao Estatuto do Petróleo no governo Dutra. Para ilustrar a impopularidade de Brizola junto aos meios empresariais, cf. E. Carone (1980), pp. 136-9, transcrevendo a reportagem do *Correio da Manhã* em que se denunciava o "malabarismo aritmético" pelo qual o governo gaúcho buscava justificar a "encampação" sem indenizações, enfrentando longas batalhas judiciais e reportagens semelhantes. Para uma visão geral das dificuldades envolvidas na constituição e expansão das empresas estatais, cf. o depoimento de Jesus Soares Pereira (1975) sobre as iniciativas varguistas, e as teses de S.H. Abranches (1978), S. Dain (1980), e S. Prado (1986) e (1996) em geral.

políticas e econômicas internacionais: parte significativa da mobilização de recursos foi realizada no exterior, e transferida ao país na forma de empréstimos ou investimentos diretos. Mas está também nas circunstâncias políticas e econômicas internas que permitiram e estimularam a entrada de recursos externos. E, por outro lado, nas circunstâncias que possibilitariam, senão uma centralização interna de recursos que dispensasse o recurso a fontes estrangeiras (ou limitasse mais amplamente sua entrada), pelo menos aquela que efetivamente propiciou (com restrições e resistências) a participação crescente do Estado brasileiro no sistema de produção e, também, de financiamento.

3.3. Empresas estatais e instrumentos financeiros no projeto de industrialização do Estado Novo

Como se afirmou anteriormente, no início da década de 30 o apoio à expansão e diversificação industrial se fez mais como uma resultante indireta da política de sustentação da renda cafeeira e das políticas cambiais seguidas do que propriamente como o produto de um projeto industrializante, ainda que se documentem iniciativas isoladas de fomento a setores industriais específicos desde o século XIX.[156] Na segunda metade da década de 30, entretanto, ia amadurecendo a percepção estratégica de que a expansão e diferenciação da indústria poderia ser bloqueda por "pontos de estrangulamento" (ainda que o termo só fosse utilizado comumente na década de 50) — não apenas carência de divisas para realizar importações essenciais, mas também de infra-estrutura (energia e transporte), insumos básicos (aço e petróleo) e recursos creditícios, exigindo esforços mais coordenados e centralizados para a superação destes "gargalos". O sistema de tomada de decisões no Estado Novo, altamente concentrado na cúpula da presidência e "homens de confiança" (não apenas políticos próximos mas também, nos termos de Luciano Martins, os "técnicos" e os "militares"), mas igualmente aberto a mecanismos corporativos de consulta e posicionamento de grupos societais, foi provavelmente uma circunstância política favorável à iniciativa e processamento de decisões correspondentes à antecipação estratégica da necessidade de superar os "pontos de estrangulamento" identificados — embora não se mostrasse suficiente *per se* para efetivamente superá-los, ou sequer para criar

[156] Para iniciativas no Império, cf. N. V. Luz (1961) e em particular a tese de G. Bouclair de Oliveira (1987), e na Primeira República, cf. E. Carone (1970), parte I.e; Villella & Suzigan (1973), apêndice E; W. Suzigan (1984), item 1.2; e S. Topik (1987), cap. 5.

instrumentos de planejamento (percebidos na cúpula como necessários) verdadeiramente eficazes.[157]

Mas especialmente a partir de meados dos anos 30, a intervenção da administração Vargas não se fez somente para superar "gargalos" do sistema produtivo mediante propostas de planejamento dos investimentos do governo e criação de empresas estatais mas, também, através de políticas que induziram e propiciaram investimentos privados, influenciando os mecanismos de captação e canalização de recursos (financeiros e cambiais). Do ponto de vista cambial, como vimos atrás, não se verificou de início uma primazia de finalidades industrializantes sobre a definição da alocação de divisas, de modo que a proteção cambial que protegeu a recuperação industrial foi aparentemente mais um resultado espontâneo das circunstâncias de condução da política cambial em meio à crise que um alvo deliberado por um projeto industrializante. Como veremos adiante, porém, este padrão não se verificaria mais nos últimos anos do Estado Novo, quando a defesa de um projeto de industrialização atingira um grau sem precedentes depois de um lento amadurecimento, que se refletiria marcantemente na política cambial.

Já do ponto de vista financeiro, a questão básica era adequar as fontes de crédito à forçada reorientação "para dentro" da expansão econômica. De fato, o sistema financeiro herdado (que

---

[157] Tirante a criação de várias agências e planos de obras, a análise de várias peças de discurso de Vargas no Estado Novo também indica o amadurecimento da percepção da necessidade de fomentar o desenvolvimento industrial de uma maneira ordenada: ver P.C. Dutra Fonseca (1987), cap. 5, e, atrás, a nota de rodapé 137. O famoso discurso de São Lourenço, no início de 1938, é provavelmente a indicação mais acabada do amadurecimento do projeto de industrialização — ainda que não se possa afirmar, sem fortes qualificações, que no Estado Novo este projeto genérico se desdobrasse em um plano que coordenasse coerentemente as iniciativas governamentais e privadas, em consonância ao projeto federal. De fato, embora se confiasse na necessidade de ordenar as atividades para garantir o progresso coletivo, o projeto não implicou em planejamento, ainda que várias iniciativas de planejamento fossem ensaiadas pelo DASP sob o comando do "homem de confiança" Luís Simões Lopes (chefe do órgão de 1938 a 1945, e pai-fundador da FGV em 1944, com amplo suporte daquele em nome do qual a instituição seria batizada). De fato, a avaliação correntemente aceita é que tanto o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional quanto o Plano de Obras e Equipamentos não foram muito além da constituição de orçamentos de investimentos, paralelos ao orçamento da União porque transcendiam o ano fiscal, com frágil racionalidade implementativa e coordenação das iniciativas isoladas: ver R. Almeida (1950), J.G. Costa (1971) e S. Draíbe (1980), cap. 1. Isto não é de se estranhar, pois o processo de *state building* no governo Vargas segundo regras de seleção não-clientelística de quadros tecnocráticos — cujos marcos fundamentais foram a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936 e do próprio DASP em 1938 — mal começara quando as primeiras tentativas de planejamento do Estado Novo foram ensaiadas. Posteriormente, a proposta de planejamento veiculada por Roberto Simonsen no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial em 1944 não foi aprovada por Vargas, sob o jogo de pressões políticas contraditórias, como veremos adiante. Para a opinião de Vargas sobre a necessidade de substituir o clientelismo pelo mérito e capacitação técnica (avaliada por concursos seletivos) na formação das burocracias de Estado, ver, além do discurso de posse em 1930, as anotações íntimas de seu *Diário,* 21/08/1935 e 16/09/1936. Para análises das circunstâncias políticas que cercaram o projeto industrializante no Estado Novo — sem que ele se traduzisse em um plano coerente de metas — ver E. Diniz (1978), S. Draíbe (1980), P.C. Dutra Fonseca (1987), J.L. Fiori (1988) e F. L. Corsi (1991) e (1997). Para as modificações da estrutura estatal e as novas formas de canalização corporativa de interesses, cf. particularmente E. Diniz (1978), S. Draíbe (1980), cap. 1, P.C.Dutra Fonseca (1987), cap. 4, e M.C. D'Araujo et alli (1999).

correspondera à inserção externa em crise) não era adequado para prover créditos necessários para a expansão industrial, particularmente para o financiamento de investimentos que necessitassem de longos prazos de maturação e amortização. Como já discutido no primeiro capítulo, o sistema bancário característico da economia capitalista exportadora a qual se integravam os primeiros empreendimentos industriais era pouco desenvolvido para além do adiantamento de créditos comerciais (exterior e interior), do financiamento da especulação imobiliária urbana e de transações cambiais, com grande participação de bancos estrangeiros. Estes perderam participação de mercado no entre-guerras, mas os bancos nacionais tampouco eram afeitos aos riscos do financiamento de investimentos de maiores prazos de maturação, preferindo operações auto-liquidáveis ou manobras especulativas com preços de ativos comerciais e imobiliários. O sistema bancário como um todo contava com pequeno refluxo dos depósitos sacados, em função da diminuta utilização de cheques; esta razão, conjugada à freqüência das conjunturas inflacionárias associadas às depreciações cambiais (inexistindo correção monetária dos contratos denominados em mil-réis), à inexistência de um banco central (a Caixa de Redesconto do Banco do Brasil nos anos 20 ficara muito aquém disto) e à existência de lucrativas aplicações a curto prazo, ajuda a explicar o pequeno multiplicador de depósitos e a fragilidade financeira no apoio ao investimento industrial.[158]

Veremos que entre meados da década de 30 até o período final do Estado Novo (e mesmo no início do governo Dutra, sob responsabilidade do ministro Correia e Castro), foram cogitados vários projetos de reforma financeira para adequar o sistema bancário às necessidades de uma economia industrial. Estes projetos foram neutralizados por embates nos conselhos corporativos em que foram propostos e discutidos, sem que Vargas optasse por apoiar algum dentre eles em especial. Em vista da paralisia das propostas de fomento a bancos privados de investimento, a constituição de empresas estatais responsáveis diretamente pelos investimentos "de base" também pode ser encarada, sem muitas dificuldades, como uma forma de mobilizar recursos financeiros diretamente para realizar os investimentos necessários. Mas a criação de empresas estatais não foi o único projeto governamental para aparelhar a economia brasileira de instrumentos mais modernos de mobilização de recursos que aqueles que o sistema financeiro herdado da economia agro-mercantil exportadora podia oferecer.

Uma maneira de contornar a carência de fundos creditícios longos para financiar investimentos privados foi a criação da carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil (outubro de 1937). É muito significativo da correlação de forças e dos interesses a que

[158] Para a bibliografia consultada, cf. nota de rodapé 62 do capítulo I.

atenderia, que a carteira estivesse voltada também (e predominantemente) para a realização de empréstimos de fomento à diversificação agrícola (financiamento da entressafra, aquisição de maquinaria agrícola e animais), absorvendo em média 75% dos recursos da carteira entre 1938 e 1952. De início, a carteira para crédito industrial não era sequer autorizada a participar do financiamento a novas indústrias básicas (celulose e papel, metalurgia do alumínio e siderurgia a base de carvão mineral, dentre outras), reformulando-se neste sentido apenas depois de explícitas reivindicações empresariais. Seus empréstimos eram concedidos a juros subsidiados, inicialmente a prazos de cinco anos (depois a dez anos), com garantias reais, e limitados a 1/3 das estimativas de colheita agrícola futura, e a 40% dos melhoramentos ou aquisições nas operações industriais.[159]

Em vista da carência de bancos de investimento privados ou de um mercado de capitais desenvolvido, a criação da CREAI (assim como a criação do BNDE em 1952) deve ser tomada como um marco na constituição de agências públicas de financiamento industrial. Se considerada no contexto da perda das esperanças iniciais do governo Vargas quanto à retomada rápida de influxos de capital externo (e que aparentemente orientara a postura de negociação dos compromissos financeiros velhos até a moratória forçada no final de 1937), sua criação consolida o processo de reorientação do sistema creditício na direção do financiamento de atividades voltadas ao mercado interno (já tendo sido justificada e recebida assim à época). Ao longo da década, várias iniciativas já apontavam nesta direção: a reformulação da Caixa de Redesconto (CARED-BB) em 24/12/1930, pouco depois da posse do Governo Provisório; o recurso a créditos do Banco do Brasil para financiar o programa federal de defesa do café; a criação da Caixa de Mobilização Bancária em 1932; a reforma da CARED em 1935, permitindo-a descontar títulos agrícolas e industriais, e não apenas letras comerciais; a própria criação da CREAI, em outubro de 1937 e, pouco tempo depois, a moratória da dívida externa em 10 de novembro de 1937, decretada no mesmo dia do anúncio do Estado Novo — certamente induzida pela forte contração do saldo comercial em 1937, mas justificada explicitamente por Vargas, em seu pronunciamento ao país, como forma de liberar recursos para financiar o reaparelhamento econômico e militar.[160]

---

[159] Cf. Villella & Suzigan (1973), pp. 79-80, 187-8, 346-353, Malan et alli (1977), pp. 242-251, e G. Bouclair de Oliveira (1996). A respeito da carteira, Vargas afirmaria em 1940: "A disseminação das agências do Banco do Brasil para o fim de dar ao crédito expansão crescente, através de todas as zonas de produção, constitui prova flagrante de que, pela primeira vez depois de implantado o regime republicano, o Brasil pratica uma política de financiamento especializadamente executada em proveito das forças que promovem o desenvolvimento da economia nacional" (*apud* P.C.Dutra Fonseca, 1987, p. 261). As pressões das organizações industriais para expandir o escopo da CREAI foram analisadas por E. Diniz (1978), pp. 137-8.

[160] Nas palavras de Vargas: "A situação impõe, no momento, a suspensão no pagamento de juros e amortizações, até que seja possível reajustar os compromissos sem dessangrar e empobrecer o nosso organismo econômico. Não podemos por

De fato, a expansão e diferenciação produtiva dos anos 30 ocorria em contexto de significativa introversão financeira, se comparada à vinculação estreita entre expansão do crédito interno e o movimento internacional de capitais que, especialmente nos regimes de conversibilidade-ouro instituídos em 1906 e 1926, tornava as flutuações econômicas internas tão integradas e vulneráveis à instabilidade financeira e comercial externa. Além da decretação de moratória dos compromissos financeiros determinados pelo esquema Aranha (negociado em 1934 e denunciado no início do Estado Novo), há indícios em atos e discursos de Vargas que sugerem que ele percebera (pelo menos por volta de 1937-8) que não poderia contar imediatamente com influxos financeiros privados (para financiar projetos industriais internos) e que se convencera da necessidade de financiar o projeto industrializante com a mobilização mais decidida de capitais locais e fundos estatais — embora, como veremos, sem excluir a possibilidade de *complementá-los* com o acesso a fundos financeiros externos. Segundo J.L. Fiori (1988), cap. 4, o início do Estado Novo teria se caracterizado até mesmo, no limite nacionalista extremo, pela existência de um "sonho prussiano" de Vargas, imaginando poder levar adiante a industrialização pesada brasileira sem o recurso a capitais externos, através da mobilização concentrada de recursos internos. Segundo ele, as resistências internas a este projeto teriam levado o país a se aproximar dos EUA a partir da Missão Aranha de 1939, visualizando a possibilidade de acesso a empréstimos governo a governo e de uma forma "associada" de desenvolvimento industrial. É necessário deter-se sobre o ponto, pois a questão é fundamental para entender os limites à centralização financeira interna e, sobretudo, para abordar as relações entre projeto nacional e política externa. O argumento de Fiori, embora muito proveitoso e mesmo seminal — particularmente no que tange à interpretação histórica das origens da crise do Estado desenvolvimentista/associado na década de 1980 —, é passível de algumas qualificações.[161]

---

mais tempo continuar a solver dívidas antigas pelo ruinoso processo de contrair outras mais vultuosas, o que nos levaria, dentro de pouco tempo, à dura contingência de adotar solução mais radical... As nossas disponibilidades no estrangeiro absorvidas, na sua disponibilidade pelo serviço da dívida e não bastando, ainda assim, às suas exigências, dão em resultado nada nos sobrar para a renovação do aparelhamento econômico, do qual depende todo o progresso nacional" (*A nova política do Brasil,* V, p. 27).

[161] Nas palavras de J. L. Fiori, 1988, p. 145-6: "Em dois momentos de nossa história talvez tenhamos estado próximos de uma alternativa autenticamente prussiana, mais em 1938 do que em 1974... Do ponto de vista de seu projeto econômico, Vargas apostou as fichas estatais na construção da indústria do aço, vendo nela 'o problema capital de nossa expansão econômica'... Mas seu projeto naufragou logo à frente quando, em 9 de março de 1939, Oswaldo Aranha assinou os acordos de Washington... E sobretudo redefiniu-se o rumo do projeto nacional, abdicando da via prussiana ou japonesa quando, simbolicamente Vargas optou, frente à resistência política do empresariado e a escassez de recursos fiscais, pelo empréstimo internacional para financiar a siderúrgica, marco inicial de nossa indústria pesada. Muitos anos depois, uma versão tímida deste sonho levou Vargas ao suicídio e Eugênio Gudin ao Ministério da Fazenda".

Em parte, algumas das qualificações necessárias já foram feitas: segundo F.L. Corsi (1997), embora o início do Estado Novo tenha realmente assistido a várias declarações de Vargas defendendo a necessidade de mobilizar recursos internos, não há evidências de que isto fosse imaginado *em oposição* à captação de fundos externos (em parte, em vista da necessidade de financiar importações essenciais, o que a mobilização de recursos internos não resolveria). Entre perceber que a entrada de recursos externos não seria mais tão imediata quanto imaginado desde o início do Governo Provisório e passar a vetar influxos posteriores vai uma distância que Vargas não percorrera. Precisamente por isto, estivera tão atento à possibilidade de desfrutar de ajuda externa caso as condições geopolíticas fossem favoráveis. Entre os discursos do início do Estado Novo, que eram marcados pela ênfase na defesa da nacionalidade em todos os flancos políticos em questão — afirmando uma nova vontade e buscando legitimar a mudança de regime político —, e a Missão Aranha, no início de 1939, não ocorrera qualquer embate político interno de monta que tivesse alterado a conjuntura política interna em relação ao momento em que Vargas presumidamente tivera seu "sonho prussiano". O que mudara fora a conjuntura externa, em função do *convite* norte-americano que Vargas não hesitou em aceitar — algo pouco provável caso tivesse subitamente passado a rejeitar recursos externos cerca de um ano antes (cf. também Gerson Moura, 1980, 1984a e 1991).

Outra qualificação a ser feita, aqui, é que Vargas era um político experiente demais (e um observador arguto, talvez inigualável na política brasileira, das restrições e oportunidades abertas pela evolução da conjuntura política) para conceber "sonhos prussianos" que dificilmente teria capacidade de implementar. Além da moratória e da criação da CREAI, o prof. Fiori cita como indícios da existência do "sonho prussiano" apenas passagens do famoso discurso de Vargas de São Lourenço em abril de 1938, e de outro posterior sobre os deveres dos cidadãos diante da Nação (mas proferido não diante de empresários e sim de trabalhadores, criticando outra vez os "direitos" concebidos pelas utopias comunistas).

Mas não há qualquer iniciativa concreta de governo que possa ser inequivocamente indicada como evidência de um projeto prussiano de industrialização autônoma, ou melhor, conduzida através da centralização forçada de recursos internos a um grau que tornasse algo supérfluo o recurso a fundos externos. Dada a deterioração brusca do saldo comercial em 1937 (graças ao aumento acelerado das importações), a moratória era praticamente mais um *fait accompli* que uma opção (como Vargas mesmo tantas vezes repetiria), ainda que realmente ocorresse depois de esgotada a longa paciência na espera de novos influxos de capital externo, e embora Vargas habilmente a utilizasse para demarcar um novo período (o Estado Novo), consolidar sua vinculação ao projeto de reaparelhamento militar, e negociar adiante um novo

acordo externo em bases mais favoráveis (e, naquele contexto de penúria cambial, em bases viáveis e críveis, como até então não fizera).

Tabela 32 Indicadores de Solvência Externa (1931-1945) uk£milhões

Anos	Export.	Saldo Comercial	Serviços da dívida pública externa	Serviços/ Exportações (%)	Serviços/ Saldo Comercial (%)	Serviços/Receita fiscal (%)
1931	53,8	23,7	20,4	40,6	86,1	34,6
1932	51,2	20,7	6,8	24,4	32,9	7,5
1933	52,8	11,3	6,2	22,5	105,3	10,7
1934	58,0	16,1	7,1	21,7	78,3	22,7
1935	55,0	9,1	7,5	13,6	82,4	14,1
1936	64,5	17,8	7,9	12,2	44,4	13,5
1937	70,2	3,3	8,5	12,1	257,6	10,9
1938	60,3	0,1	0,0	0	0	0
1939	68,8	10,0	0,0	0	0	0
1940	65,2	3,1	3,4	5,5	109,7	3,7
1941	89,7	15,0	4,1	4,9	27,3	4,2
1942	100,0	35,1	4,0	4,2	11,4	4,0
1943	116,4	31,3	3,9	3,6	12,5	3,0
1944	143,0	32,5	18,8	13,9	57,9	7,1
1945	162,6	43,5	10,8	7,0	24,8	5,6

Fonte: M.P. Abreu (1977), p. 46, 149 e 236.

Por outro lado, como se afirmou, a CREAI voltou-se predominantemente para financiar a diversificação agrícola (acentuando o padrão característico dos empréstimos do Banco do Brasil), enquanto sequer era autorizada legalmente, de início, a financiar atividades de investimento em setores industriais novos, reformulando-se apenas depois de fortes reivindicações empresariais contra o quê consideravam (talvez corretamente) uma discriminação injustificada contra a indústria (ou seja, a iniciativa propositiva de financiar setores novos não partiu de cima para baixo). Levando em conta esta evolução não se pode afirmar que Vargas seria forçado, posteriormente, a "abdicar" de uma via prussiana ou japonesa de modernização pelo alto (porque é provável que não tenha efetivamente iniciado-a de antemão).[162]

Se é verdade que haveria fortes resistências a um projeto que buscasse concentrar recursos domésticos a um grau que possibilitasse financiar autonomamente a industrialização pesada, é discutível presumir que elas não fossem antecipadas e percebidas por Vargas *antes* de imaginar implementar seu "sonho", filtradas por seus cálculos racionais quanto à possibilidade

[162] Enquanto o setor agrícola absorveu em média quase 40% dos empréstimos do Banco do Brasil entre 1938 e 1952 (passando a absorver mais recursos que o comércio a partir de 1941, enquanto a indústria manufatureira só o faria a partir de 1948), absorveria cerca de 75% dos empréstimos da CREAI no período. As razões políticas mais imediatas para isto são, em certo sentido, sugeridas por uma passagem do Relatório do Banco do Brasil de 1945: "Torna-se urgente uma regulamentação que discipline a admissão de fiscais agrícolas. Esses cargos de alta importância não devem ser preenchidos em regime de arbítrio e de escolha por motivos que não atendam aos interesses do Banco" (*apud* Malan et alli, p. 250).

prática de realizá-lo. Aparentemente, não houve no curto período entre o início do Estado Novo e a aceitação do convite norte-americano alguma resistência insuperável contra a tramitação de algum novo projeto que fizesse Vargas dar-se conta, subitamente, do irrealismo de seu presumido "sonho prussiano", obrigando-o a voltar-se para fora. As resistências de que Vargas se queixava, antes e depois do Estado Novo (o localismo, o liberalismo, o nepotismo, o privatismo, o parasitismo e mesmo a covardia das oligarquias regionais) não eram novas, e é possível que não passassem a ser sentidas como mais força por Vargas apenas em 1938 (talvez pelo contrário, dada a centralização política federal que se impôs). Para que a implementação do presumido projeto prussiano fosse vetada por resistências posteriores à sua iniciativa (como as que Vargas efetivamente sofreu do Congresso Nacional na década de 50, em relação a algumas propostas para a superação de "pontos de estrangulamento"), seria preciso que Vargas não tivesse antecipado e internalizado certos limites políticos até onde poderia avançar; mas se tivesse, suas iniciativas irrealistas não seriam frustradas *ex post* porque não teriam sido tentadas *ex ante.*

Se Vargas realmente cogitara efetivar a alternativa prussiana, pode-se reformular ligeiramente o modo como J.L.Fiori propôs entender a missão Aranha de 1939. Como se sabe, o sistema de tomada de decisões que se consolidou no Estado Novo era centralizado (dependente de despachos de Vargas) e excluía grupos societais não convidados — embora se buscasse avaliar as opiniões e interesses dos grupos "convocados" em fóruns corporativos de debate e "aconselhamento". Nestas circunstâncias, se a tomada de decisões indicativas de uma proposta prussiana/nacionalista extrema não foi feita, isso ocorreu a) ou porque se avaliara na cúpula a incapacidade de implementá-la (supondo ser a alternativa mais desejável), ou b) porque uma alternativa percebida como mais viável (e mais ou menos desejável) surgira no final da década de 1930 — antes de se ter tempo de implementar o "sonho prussiano" (se realmente cogitado ou não, é impossível saber). Neste sentido, a aceitação do convite norte-americano, tomada à luz das negociações que seguiriam (desembocando no alinhamento militar, nos acordos comerciais, na assistência técnica e no financiamento necessário para a construção da CSN), indica que o "projeto nacional" do governo Vargas se articulou intimamente à sua "política externa", abandonando em meio a convites, ofertas e pressões diplomáticas do irmão do norte sua "eqüidistância pragmática" (em troca do alinhamento subordinado à irmandade "pan-americana"). Neste contexto, é verdade que certas posturas negociatórias externas do Estado Novo só façam sentido à luz de finalidades e restrições internas — mas também é possível que os objetivos internos tenham sido redefinidos (induzindo Vargas, por exemplo, à abdicação da presumida alternativa prussiana) à luz da evolução favorável do contexto externo.

Em outras palavras, se Vargas realmente cogitou arriscar-se em um via prussiana/nacionalista radical no início do Estado Novo, é provável que a luta interna necessária para implementá-la não viesse sequer a ser travada (e qual foi travada naquele momento?), porque Vargas vislumbrara a possibilidade (politicamente menos arriscada) de aproveitar o convite norte-americano de modo a obter os recursos para financiar o "reaparelhamento econômico" planejado. Neste sentido, a imagem não é só a de que tenha sido "empurrado" para fora pela carência de recursos financeiros internos e pelas resistências políticas antecipadas no caso de enfrentá-las, por exemplo com maior extração tributária; em um certo sentido, ele teria sido também "puxado" desde fora (ou "capturado", "fisgado") por uma oportunidade que não foi criada por uma imposição sua (em função de necessidades internas), mas aberta por um convite norte-americano.[163]

Uma avaliação mais detalhada dos discursos e iniciativas de Vargas no início do Estado Novo não parece indicar que a tarefa de mobilização de capitais nacionais — constatada a retração experimentada de influxos externos — fosse necessariamente percebida como *excludente* à associação com capitais externos. As entrevistas de Petrópolis e São Lourenço, em fevereiro e abril de 1938, conjugam a peça de discurso mais indicativa da necessidade de concentrar e centralizar recursos internos para financiar o "reaparelhamento econômico". Depois de listar uma bateria de projetos de desenvolvimento e integração nacional, Vargas continua: "Para esses empreendimentos, é necessário mobilizar grandes capitais. Entretanto, não me parece que, sem maior exame, devamos continuar afirmando um exagero de expressão que resultou em lugar comum: a dependência do governo de capital estrangeiro e que, sem ele, nada será possível fazer... É sabido que, desde a guerra mundial, a imigração de capitais tem diminuído muito e, por outro lado, o processo de formação do capital nacional atingiu um grau adiantado de desenvolvimento... A grande tarefa do momento, no nosso país, é a mobilização de capitais nacionais" (*A nova política do Brasil,* V, pp. 165-6). Mas um pouco antes, no pronunciamento à nação anunciando o Estado Novo (como outras vezes depois), afirmaria também que "...essas realizações exigem que se instale a grande siderurgia, aproveitando a abundância de minério, num vasto programa de colaboração do Governo com capitais estrangeiros que pretendam emprego remunerativo, e fundando, de maneira definitiva, as nossas indústrias de base, em cuja dependência se acha o magno problema da defesa nacional" (idem, p. 28). Na noite de 31 de dezembro de 1937, afirmaria em novo pronunciamento à nação: "A inversão de capitais imigrantes

[163] Sobre a evolução do contexto geopolítico internacional e algumas de suas relações com o projeto nacional do Estado Novo, cf. G. Moura, 1980, 1984a e 1991, e particularmente F.L. Corsi, 1997. Para o envolvimento militar brasileiro no bloco dos aliados contra o Eixo, cf. Moura, 1980 e 1984a; M. Hirst, 1982; R. Seitenfus, 1985 e 2000; e T. Vigevani, 1990.

é, sem dúvida, fator ponderável de nosso progresso, mas não devemos esquecer que ela opera diante das reais possibilidades remunerativas aqui encontradas, contrastando com a baixa dos juros nos países de origem. Compreende-se, assim, o motivo porque, se não hostilizamos o capital estrangeiro, também não podemos conceder-lhes outros privilégios além das garantias normais que oferecem os países novos em plena fase de crescimento" (idem, p. 122). Entre outubro e dezembro de 1937, a troca de correspondências entre Vargas e Aranha (que tentava negociar empréstimos junto ao EXIMBANK logo no início do Estado Novo) mostra, em contato reservado com colaborador de longa data, um presidente fortemente interessado no bom encaminhamento das negociações para a obtenção de novos recursos externos (cf. F.L. Corsi, 1997, p. 84).

Em suma, o argumento de que certos discursos e decisões do início do Estado Novo indicariam algo como uma "virada" prussiana e/ou nacionalista radical deve ser aceito apenas com muitas ressalvas (para os que prefiram insistir nele), mas acredito ser mais prudente abandoná-lo em sua versão mais extrema, pelo menos. A analogia de certas iniciativas do começo do Estado Novo a uma versão extremada do II PND (o qual, como brilhantemente já se escreveu, caracterizou-se em parte por "sonho e fracasso") talvez seja um pouco exagerada. Não obstante isto, uma vez qualificada (e desprovida de algumas de suas afirmações mais fortes), a contribuição de José Luís Fiori aponta, talvez como nenhuma outra, que o recurso a formas de mobilização interna de recursos financeiros já era concebida como essencial (ainda que não necessariamente excluísse formas associadas) para o financiamento da industrialização brasileira no início do Estado Novo.

Outras iniciativas são indicativas disto. Por exemplo, a criação de um fundo constituído com base em imposto sobre operações cambiais no mesmo decreto que reinstituía o controle de câmbio no final de 1937 (DL nº 97, de 23/12/1937) é sugestiva, introduzindo um taxa de 3% sobre certas operações. Em 1938, o imposto sobre a venda de letras cambiais foi majorado a 6% (e reduzido a 5% um ano depois), e a partir de 1939 os recursos assim obtidos constituiriam a principal fonte de financiamento do Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional (o PEOPADN) — um orçamento paralelo ao federal voltado exclusivamente para atividades de investimento, mas com escassa racionalidade implementativa (para suas outras fontes de fundos, cf. Villella & Suzigan, 1973, p. 187). Em uma justificativa de seus objetivos presente em um Relatório do Ministério da Fazenda de janeiro de 1939, afirmava-se: "A idéia central do governo consiste em promover a criação das chamadas indústrias básicas, a execução de obras públicas produtivas e o aparelhamento da defesa nacional de maneira a não afetar o resultado expresso no saldo positivo do orçamento do presente exercício" (*apud* F.L. Corsi, p. 72; ver também, atrás, a nota de rodapé 31). Isto indica que o esforço de centralização financeira

deveria passar pela proposição de novas reordenações fiscais, se seu proponente imaginasse (caso não visualizasse uma alternativa viável) que a correlação de forças políticas o propiciaria. Paralelamente à CREAI e à constituição do fundo com base em recursos cambiais, permitiu-se também a canalização de recursos da reservas dos fundos de pensão (os IAP's) para o financiamento de construção de plantas industriais com garantias hipotecárias, também a partir de 1937 (cf. Missão Cooke, pp. 325-339).[164]

De todo modo, embora atenuassem a escassez de recursos a longo prazo, cabe reconhecer que nem a CREAI nem o PEOPADN (ou o POE) eram capazes de fornecer fundos capazes de financiar o "reaparelhamento econômico" desejado. As fontes de fundos próprios da CREAI advinham até 1941 da subscrição de bônus pelo Tesouro no valor de Cr$ 75 milhões (segundo os cruzeiros do padrão monetário de 1942), acrescidos a partir de fevereiro de 1941 de certos recolhimentos de depósitos compulsórios (cf. Malan et alli, 1977, pp. 242ff). Para dar uma dimensão comparativa à magnitude desta fonte de fundos *vis-à-vis* as necessidades financeiras da CSN, sublinhe-se que apenas o valor dos empréstimos do EXIMBANK aplicados na construção da CSN foi de US$ 45 milhões, ou seja, aproximadamente Cr$ 880 milhões à taxa livre de Cr$19,60/US$ que governava as importações privadas ou, à taxa oficial de Cr$16,60/US$, um valor algo em torno de Cr$ 750 milhões (muito do qual aplicado em importação de máquinas e equipamentos sem similar nacional e não disponíveis no mercado internacional sem a influência de considerações geopolíticas). Tanto mais porque os esforços para a geração autônoma de tecnologia seriam provavelmente mais custosos, incertos e demorados, tal centralização de recursos estava além da CREAI, a não ser que suas fontes de fundos fossem radicalmente reformuladas, se o padrão de distribuição de recursos entre agricultura e indústria fosse bruscamente revertido e, enfim, se o volume de recursos disponíveis e a centralização decisória quanto à sua aplicação fosse muito diferente da verificada. Uma correspondência de Macedo Soares e Guilherme Guinle a Vargas no final de 1942 estimava, naquele momento, que ainda seriam necessários Cr$ 670 milhões para gastos internos e US$ 20 milhões para despesas com importações necessárias para concluir a construção da usina (GV 42.11.05). Ademais, a ajuda federal norte-americana não se limitou a empréstimos do EXIMBANK. Durante a guerra, o Brasil ainda receberia um total de US$ 332 milhões (algo em torno de Cr$ 5,5 bilhões à taxa oficial, ou Cr$ 6,5 bilhões à taxa livre) sob os termos dos acordos de empréstimos e arrendamentos (*Lend-*

[164] Em 29 de dezembro de 1943, o Plano de Obras e Equipamentos (POE) substituiu o PEOPADN para os cinco anos seguintes; apesar de separar o desenvolvimento econômico das questões militares, suas fontes de fundos e suas limitações eram parecidas: ver J. G. Costa (1971) e S. Draibe (1980), cap. 1.

Lease), correspondentes a cerca de 20% de todas as importações brasileiras entre 1941 e 1945 (cf. M.P. Abreu, 1977, p. 332).

Aparentemente, essas magnitudes também estavam além da acumulação interna de lucros dos empresários industriais da região mais próspera do país. Para dar somente uma dimensão aproximada da magnitude do problema, sublinhe-se que segundo informações censitárias da época, todo o estoque de capital acumulado nas quase 13.000 fábricas paulistas chegava a Cr$ 4,6 bilhões em 1939, ano em que se iniciaram as gestões diplomáticas que levariam mais tarde à construção da CSN (cf. Villella & Suzigan, 1973, p. 368). Usando o deflator proposto pelo IBGE (1990, p. 177), isso equivaleria a um *estoque total* cerca de Cr$6,5 bilhões a preços de 1942, quando se estimou *ainda* serem necessários *fluxos novos* de investimento da ordem de Cr$ 670 milhões em gastos internos e ainda US$ 20 milhões em importações (cerca de Cr$ 335 milhões à taxa oficial de 1942-3, e quase 400 milhões à taxa livre), ou seja, um valor superior a Cr$ 1 bilhão para concluir a usina siderúrgica.

Se isto não bastasse, lembre-se que as maiores empresas industriais privadas (em estoque de capital) ainda eram têxteis, isto é, dominavam uma base de capacitações técnicas cujo horizonte de diversificação não se aproximava (para não falar de seus excedentes de capital) das capacitações necessárias para controlar as tecnologias da siderurgia pesada. Por outro lado, como havia horizontes de diversificação do capital local menos irrealistas e arriscados, aproveitando incrementalmente várias das oportunidades mais "leves" de investimento indicadas pela estrutura das importações, um movimento de concentração e centralização de capitais que partisse do setor privado local para superar os desafios "pesados" da industrialização tardia não pode ser tomado como obrigatório para garantir a reprodução microeconômica de empresas individuais, nem "espontâneo" em vista de cálculos de rentabilidade/risco. Ou seja, a diversificação industrial do capital local tinha condições de perseguir certas oportunidades de investimento a partir do bloqueio da pauta de importações, mas estas oportunidades ficavam aquém dos investimentos básicos necessários pelo "reaparelhamento" econômico do país — enfrentados que seriam por empresas estatais capazes de formas mais avançadas de concentração/centralização de recursos. Levando isso em conta, não deve surpreender a) a propalada ausência de xenofobia do empresariado industrial, pelo menos quando se tratava de desenvolver novos ramos de produção com capitais externos, b) a concordância dos principais líderes industriais com a defesa da participação estatal, como nas palavras de Ary Torres (1944), conselheiro no CNPIC, "naquelas atividades necessárias mas não imediatamente lucrativas para despertarem o interesse dos capitais privados" (*apud* Eli Diniz, 1978, p. 162; para as opiniões das lideranças empresariais sobre as duas questões básicas do que seria o "tripé" do desenvolvimento industrial brasileiro, cf. E. Carone, 1977; E. Diniz 1978;

M.S. Leme, 1978; R.R. Boschi, 1978; e R. Bielschowsky, 1985). Cabe frisar que a CREAI destinava recursos para financiamentos privados (não a fundo perdido), e enquanto os empréstimos da carteira se limitassem a um máximo de 40% do capital necessário para melhoramentos ou aquisições nas operações industriais, a magnitude do capital próprio à disposição dos empresários era um limite à tomada de recursos para inversões novas.

Como os recursos orçamentários do POEPADN também eram relativamente limitados (três bilhões de cruzeiros distribuídos em cinco parcelas anuais entre variadas rubricas, particularmente para os Ministérios da Guerra e Marinha, e de Viação e Obras Públicas), um esforço autônomo de financiamento dos vários projetos de "reaparelhamento básico" cogitados deveria avançar para formas de concentração e centralização de recursos bem mais profundas que as que foram implementadas. Lembre-se que mesmo as atividades da CREAI ultrapassaram consistentemente seus recursos próprios, sendo cobertas pelas "disponibilidades gerais" do Banco do Brasil e por recursos emitidos pela CARED (cf. Malan et alli, pp. 245-7).

Sendo assim, se o projeto industrializante fosse forçado a limitar-se a recursos locais, a promoção de esquemas mais centralizados de mobilização de recursos, provavelmente passando pelo reforço do poder de extração tributária do governo federal, seria indispensável. Mas se é que existiu um "sonho prussiano" depois da perda de ilusões iniciais da "Era Vargas" com o financiamento externo no início do Estado Novo, ele rapidamente foi abandonado antes de ser implementado. Como apontou José Luís Fiori, em parte pelas prováveis limitações políticas para realizar reforma tributária radical, e em parte pela existência de uma alternativa que dispensava sua radicalidade: a oportunidade de acesso a recursos externos reaberta a partir de um *convite* norte-americano. Naquele momento em particular, dadas as restrições políticas, técnicas, financeiras e fiscais internas envolvidas e o caráter limitado das iniciativas governamentais que tentaram contorná-las no Estado Novo, tampouco surpreende que o projeto da CSN fosse encampado como estatal mas acabasse sendo predominantemente financiado, depois de várias negociações, pela transferência internacional de recursos federais norte-americanos.[165]

---

[165] Várias reformas incrementais do sistema tributário aumentaram a importância dos impostos associados ao mercado interno e à renda até 1945, porém em todos os anos entre 1930 e 1945 não chegavam a ser suficientes sequer para impedir déficits na execução orçamentária corrente, quanto menos seriam para financiar também os orçamentos públicos de investimento, dependentes de fundos paralelos: cf. Villella & Suzigan (1973), pp. 56-7, 185, 222-4, M.H. T. de Almeida (1978), pp. 125ff e S. Draibe (1980), pp. 119ff. Mas além da limitação fiscal-financeira à iniciativa de realizar autonomamente a criação da grande siderurgia e da dificuldade de acesso às técnicas, havia também a necessidade de divisas (para financiar importações requeridas). Para alguns, a tarefa de superar autonomamente estas limitações não era vista como algo impossível mas, pelo menos, muito mais custosa, arriscada e demorada do que a opção de contar com assistência técnica e financeira norte-americana. Os relatórios internos da Missão Aranha de 1939, por exemplo, já afirmariam que "...sem a colaboração de um país altamente industrializado, e dispondo de tecnologia avançada, o Brasil

***

É verdade, porém, que várias propostas tentativas foram feitas, desde muito cedo (e antes de visualizar-se a possibilidade de contar com fundos governamentais norte-americanos para financiar os projetos industriais internos) para criar instituições mais avançadas de crédito de investimento industrial a longo prazo. Alguns dos projetos visavam também criar um banco central, assim como estimular o mercado de capitais e os bancos de investimento, sem sucesso. Desde um estágio precoce da recuperação econômica brasileira, instituíram-se disposições legais (começando com o decreto-lei nº 24.575 de 04/07/1934) favoráveis à constituição de bancos de investimentos industriais. Depois disto, inúmeros projetos foram propostos, debatidos e arquivados. As propostas de criação de bancos de investimentos não tiveram êxito seja pela escassez de recursos regulatórios e fiscais para apoiá-las, seja por impasses políticos que paralisaram a tramitação dos projetos, seja pela resistência empresarial a aventurar-se em projetos financeiros que envolvessem risco e retorno a longo prazo sem amplo fomento estatal. Seus impasses ilustram abertamente a natureza do pacto político sob o qual se assentava o projeto industrializante no Estado Novo e os dilemas de uma industrialização tardia. Os requisitos financeiros e tecnológicos requeridos pelos investimentos pesados nos setores de insumos básicos e infra-estrutura mostravam-se de difícil alcance para o setor privado local, sem a constituição de formas mais avançadas de concentração e a centralização de capitais. As condições políticas necessárias para fomentar este processo de concentração/centralização, entretanto, não foram reunidas.[166]

---

não poderá levar avante, *com a rapidez necessária,* a reconstrução econômica"; ou que "sem gente e sem capital nós, brasileiros, sozinhos, *tão cedo* não poderemos explorar o país... os Estados Unidos poderiam nos auxiliar com recursos financeiros e técnicos... É minha convicção que, para o desenvolvimento *imediato* dessas riquezas, o caminho *mais rápido* seria de concessões a empresas brasileiras que se organizassem, permitida a participação de capitais e técnicos estrangeiros; melhor explicando: dando favores especiais a ditas empresas e atraindo habilmente para elas capitais estrangeiros (atrás do capital vem a técnica)..."; caso contrário, seria "...programa para 50 anos" (*apud* F.L. Corsi, 1997, pp. 111-2; os grifos são meus). Cabe lembrar que 25 anos mais tarde um projeto um pouco diferente proporia percorrer "50 anos em cinco" com o recurso integrado a fundos estatais e capitais externos. F.L. Corsi (1997), cap. 8, apresenta várias indícios de que Vargas e outros colaboradores próximos da cúpula do executivo confiavam em que o financiamento da CSN seria apenas um dos primeiros atos da esperada ajuda governamental norte-americana ao financiamento do desenvolvimento industrial brasileiro.

[166] Para a paralisia das várias propostas de bancos privados de investimento industrial, cf. especialmente E. Diniz (1978), pp. 134-150 e, em excelente reelaboração de suas conclusões, S. Draibe (1980), 122-5; para as propostas de constituição de banco central, cf. A.C. Sochaczwesky (1980), cap. 1. Nas palavras de Bouclair de Oliveira (1996), o governo Vargas proporia desde cedo modificações no sistema financeiro, e "para uma boa compreensão do sentido dessa política, há que se ter em conta o importante Decreto nº 24.575 de 4 de julho de 1934. Nos 'consideranda' do aludido documento o legislador argumenta: a) que o desenvolvimento industrial do país depende de organização bancária própria que, pelo elastério do crédito, permita intensificar e aperfeiçoar a produção; b) que esse amparo só pode assentar de modo permanente sobre uma organização bancária especializada na concessão sistemática de crédito industrial".

As vicissitudes do projeto mais ambicioso e articulado ilustra as dificuldades políticas e econômicas envolvidas na constituição de bancos de investimento. Trata-se da difícil tramitação política, iniciada em 1943 e rapidamente paralisada, do projeto de autoria de Luiz Betim Paes Leme, industrial e conselheiro do CTEF interessado em inaugurar um banco industrial com fomento governamental. Suas reivindicações básicas foram uma reforma da lei das S.A. (de maneira a favorecer os acionistas majoritários e ampliar a captação) e amplo fomento direto, na forma de garantia de mercado e preço mínimo. Antes da morte súbita do autor da proposta, ela sofrera vetos cruzados nos pareceres dos mais diferentes atores: do banqueiro Gastão Vidigal, que resistia à modificação legal e às reivindicações de reserva de mercado e remuneração garantida, por motivos evidentes; de Eugênio Gudin, afirmando que os financistas industriais exigiam benefícios desproporcionais ao esforço que pretendiam despender e aos benefícios que poderiam oferecer; e do DASP, afirmando que *a preferência* do governo, naquele estágio, era pela constituição de *empresas estatais ou de economia mista* nos setores industriais básicos.

Depois de bombardearem o projeto Paes Leme, os contendores passaram a lutar entre si. O parecer do DASP provocou resposta de Vidigal contra o quê via como a ótica exclusivista do capitalismo de Estado (a despeito de apoiar a intervenção estatal, Vidigal não a via como opção excludente ao fomento de iniciativas privadas viáveis, mas tampouco considerava viável a proposta de Paes Leme); o parecer de Gudin provocou resposta de Aluízio Campos, em seus termos, contra a posição intransigente incapaz de enxergar que as condições peculiares à economia brasileira desaconselhavam a aplicação de princípios ortodoxos — pois em países de estrutura agrária era impossível criar indústrias básicas em condições de livre concorrência, e negar a intervenção oficial seria "querer impor ao país uma política de permanente manutenção da economia colonial" (*apud* Diniz, 1978, p. 148). Sob o jogo de pressões políticas conflitivas, a decisão foi paralisada, sem sequer ter recebido despacho (favorável ou não) de Vargas.

Antes e depois, outros projetos fracassaram porque não foram capazes de reunir condições políticas e fiscais necessárias para sequer implementar o fomento que reivindicavam, ainda que a implementação de suas reivindicações tampouco fosse garantia de êxito: por exemplo, como atrair tomadores se a garantia de preços mínimos (um piso para a queda da taxa de juros) limitaria a capacidade de concorrência com os créditos subsidiados da CREAI? De todo modo, estes projetos não foram barrados por dificuldades na fase de implementação, pois nenhum deles foi sequer decididamente apoiado pelo presidente para começar a ser implementado. O quê barrou os projetos de reforma financeira, assim como barrou os projetos privados nos setores básicos

(induzindo empresas estatais a desenvolvê-los), não foi porém a "desarticulação social" das burguesias industriais; não foi sequer sua incapacidade de enxergar além do muro de suas fábricas (pois várias de suas lideranças eram politicamente ativas e influentes na proposição e veto de projetos junto aos conselhos federais). Foi, de um lado, o tamanho do desafio da industrialização em condições historicamente tardias (que efetivamente exigia formas avançadas de concentração/centralização de recursos); de outro, a ausência de uma hegemonia política que arbitrasse perdas e ganhos de um modo inequivocamente (embora não necessariamente exclusivo) *favorável* aos líderes industriais do setor privado. Em outras palavras, ao "equilíbrio instável de compromisso" sobre o qual manobrava o governo Vargas, escapava promover em larga escala aquilo que seria muito comum em outros processos tardios de industrialização, e que talvez tenha sido cogitado mais tarde no governo Geisel (com limites conhecidos): escolher claramente alguns "campeões nacionais" para comandar o processo de centralização financeira e industrial no setor privado nacional.[167]

Lembre-se que o veto do DASP ao projeto Paes Leme se fundamentava na afirmação de que a preferência do governo já era pela constituição de empresas estatais ou de economia mista nos setores industriais básicos. Não se pode dizer com certeza que a posição do DASP se confundisse com a do próprio Getúlio Vargas, embora Luís Simões Lopes certamente fosse um de seus "homens de confiança" mais próximos. Naquele contexto, porém, a intervenção direta de empresas estatais, embora também fosse objeto de resistências, era uma estratégia que minimizava comparativamente os conflitos políticos frente às dificuldades regulatórias e fiscais para fomentar investimentos privados nos setores "de base". Do ponto de vista fiscal-financeiro, por exemplo, podia se justificar a criação de novos impostos (especialmente os "fundos vinculados") para financiar projetos de investimento de firmas estatais, mas dificilmente para financiar empreendimentos privados específicos. De fato, vários projetos de reforma financeira esbarraram, dentre outros vetos, na recusa em decretar os novos tributos que eles explicitamente reivindicavam para serem fomentados, pois beneficiariam diretamente empresários específicos. Se tal tipo de transferência para empreendimentos privados foi vetada, o acesso a formas mais avançadas de centralização financeira e decisória mostrar-se-iam viáveis às empresas estatais, através de (i)

[167] Eli Diniz (1978, p. 149) comenta com clareza cristalina os impasses dos projetos: "A falta de consenso quanto à estruturação de bancos desta natureza, dadas as condições econômicas do país e o irrealismo da proposta de se dar à instituição um caráter privado, contando-se com um empresariado carente de recursos... inviabilizaria a medida, paralisando a decisão." Uma síntese crítica das justificativas do projeto Paes Leme no quadro geral das propostas de constituição de bancos de investimento, defendendo a participação não-monopólica do Estado no setor, foi feita pelo ainda deputado federal (e futuro ministro da Fazenda) Horácio Lafer: *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil,* 1948, pp. 129-138. Como se sabe, Lafer seria mais tarde o responsável pela proposta e pela negociação parlamentar em torno à legislação que instituía o BNDE: ver L. Martins (1973), pp. 381-389.

empréstimos externos negociados pelo governo federal, (ii) fundos pára-fiscais estritamente vinculados a seus projetos específicos e (iii) transferências fazendárias (cf. Coutinho & Reichstul, 1977).

Aquém do apoio conferido às empresas estatais, o fomento governamental a empresários privados específicos esbarrava também nos impasses políticos e fiscais inerentes à amplitude e, às vezes, à incoerência interna da coalizão de interesses que se defrontavam no interior do Estado Novo, e que debatiam e influenciavam as políticas públicas no momento mesmo de apreciá-las nos "conselhos técnicos" criados. Isto é auto-evidente nos argumentos mobilizados pelas mais diversas personagens para vetar o projeto Paes Leme, cuja única semelhança era a de estarem todas incluídas nos conselhos do Estado Novo, combatendo umas às outras. De fato, a autonomia que, no Estado Novo, a cúpula executiva articulada à presidência desfrutava não deve ser inferida de um presumido "vácuo político" ou de uma suposta "desarticulação social". Afinal, os líderes de diferentes grupos sociais foram bastante ativos e conscientes na defesa de seus interesses. Se a autonomia executiva (limitada) da presidência tinha uma raiz societal, esta autonomia não se originava da "desarticulação social" mas sim da incapacidade das diferentes forças políticas articuladas e atuantes em dobrar as demais.

Como se sabe, uma característica política específica (tantas vezes apontada) da "Revolução Burguesa Brasileira" representada pela Revolução de 30 e seus desdobramentos no Estado Novo (por autores tão heterogêneos como Florestan Fernandes, Francisco Weffort, Luciano Martins, Carlos Lessa, Eli Diniz, Sônia Draibe ou José Luís Fiori) foi precisamente que a agregação de novos interesses no condomínio de poder (exceto os dos trabalhadores rurais) se fez sem expropriar as fontes de poder dos velhos interesses, e sem a constituição de uma hegemonia da burguesia industrial local (com isto se quer dizer que embora ela pudesse se mostrar capaz de influenciar certas agendas decisórias, não as controlava). Se de um lado este processo de agregação de interesses conferia à cúpula presidencial a possibilidade de se apresentar como a única representante do interesse geral da nação (dividindo-a para reinar na cúpula), também fragmentava e limitava o escopo possível da centralização de recursos decisórios e financeiros, à medida que as reivindicações setoriais pressionavam recursos escassos. Com efeito, esta fragmentação aparentemente não resultava apenas de pressões societais contraditórias, mas também de uma certa *forma* de resolvê-las visando reproduzir o regime político "fechado", ou seja, em que estavam abertos certos canais de participação política para a reivindicação de interesses e apresentação de propostas, mas em que se fechava outros. Isto é, a criação de aparelhos setoriais

permitia à presidência dividir para reinar, fragmentando interesses e instituindo sua canalização através dos órgãos executivos parciais para os quais eram convidados — na verdade, "convocados" como membros de corporações constitutivas da nação. Mas, de outro lado, impedia a formação de partidos que se defrontassem, desde fora, como um bloco opositor (mais ou menos heterogêneo) ao regime instituído, pois o presidente era legitimado como o único representante da Nação como um todo (mas não de qualquer de suas partes em especial).

Assim, a proliferação de órgãos setoriais, institutos, agências, conselhos, comissões nos quais eram canalizados diretamente os interesses corporativos tinha um intuito político claro: impedir ou controlar o "transbordamento" de questões conflitivas para fora de seus aparelhos, buscando sua resolução interna e assegurando a reprodução do regime. O ponto que se quer frisar, porém, é que dado o amplo e heterogêneo bloco de interesses representado nos aparelhos de Estado, a "resolução" de certas questões passava freqüentemente pela *paralisia* das propostas mais controvertidas. Assim, suprimiam-se certas mudanças que afetassem (ou ameaçassem ter desdobramentos que afetassem) a acomodação de interesses alojados no condomínio de poder (sem que Vargas precisasse sempre expôr-se dando um despacho negativo a elas, já paralisadas antes de chegarem à cúpula), em particular quando a "unidade" conferida pela presidência pudesse ser feita através de alternativas politicamente menos custosas. Este é ao que parece o caso das propostas de reforma financeira discutidas, pois em algumas se propunha um grau inviável (do ponto de vista político e fiscal) de suporte de recursos públicos para fomentá-las, enquanto em outras propunha-se ou obtinha-se um grau de fomento insuficiente para efetivamente implementá-las. Vargas não conferiu despacho favorável a qualquer das propostas (se deliberasse passar por cima dos órgãos de "aconselhamento"), mas tampouco precisou dar-lhes despacho desfavorável, isto é, recusar-se diretamente a transferir o controle sobre o substancial volume de recursos que reivindicavam. Mas, por outro lado, seu governo incentivou a via direta de constituição de empresas estatais voltadas a empreender os investimentos propostos, e elaborou mecanismos públicos de captação e canalização de recursos (financeiros e cambiais) que destinavam recursos ao setor privado.

Sendo assim, as tentativas de implementar reformas financeiras ou investimentos pesados "de base" sob comando privado nacional fracassaram porque o volume de recursos exigido era muito grande para empresários individuais e, nestas circunstâncias, requeriam a transferência de um grande volume de recursos federais subsidiados. Mas, nos montantes requeridos, esta transferência não se mostrou possível, em parte pela existência de vetos cruzados entre as forças políticas presentes nos conselhos do Estado Novo, e em parte porque Vargas não decidiu tomar partido por alguma delas — talvez precisamente porque a mobilização e controle da destinação de

recursos federais (e talvez o êxito da empreitada) estaria assegurado mais diretamente pela constituição de firmas estatais do que por transferências para empresários privados. A constituição de empresas estatais foi, neste sentido, um meio mais rápido e direto de alcançar os objetivos que o poder *regulatório* do Estado Novo varguista (entendido como a capacidade de realizar finalidades induzindo atividades privadas na direção desejada) não se mostrara ou bem capaz de realizar, ou bem disposto a realizar — se retido estivesse, a uma distância segura, da intervenção direta no sistema de produção. E não obstante poderem sofrer a acusação de "desviar" recursos que poderiam ser utilizados pelo setor privado (acusação de que seriam objeto ao longo de toda sua história, até serem finalmente privatizadas na década de 1990), as empresas estatais não nasceram sob o signo da objeção radical dos empresários, tirante algumas resistências isoladas. Na verdade, a expansão das carteiras de crédito do Banco do Brasil satisfazia várias necessidades correntes dos empresários nacionais, ainda que os mantivessem aquém de tornarem-se "campeões industriais" que comandassem os investimentos pesados. Mas tendo em vista as dificuldades para financiar privadamente o "reaparelhamento econômico" básico e a existência de (lucrativas) oportunidades de investimento privado menos arriscadas, a criação de empresas estatais (financiadas, longe de imposições revolucionárias, por empréstimos externos negociados pela diplomacia varguista, por fundos pára-fiscais estritamente vinculados a seus projetos específicos e por transferências fazendárias) não surgiu como um "ato de força" imposto a despeito de resistências — pois onde as estatais se destinavam a realizar diretamente investimentos que sem elas talvez não fossem realizados, não lhes faltou, a despeito de resistências parciais, amplo apoio político empresarial (cf. E. Carone, 1977; E. Diniz 1978; M.S. Leme, 1978; R.R. Boschi, 1978; e R. Bielschowsky, 1985).[168]

De fato, os investimentos a que se propunham as empresas estatais freqüentemente não eram concorrentes mas complementares às áreas de atuação privilegiadas dos empresários locais, particularmente por questões financeiras e tecnológicas. Dadas as resistências que paralisaram as

---

[168] A referência ao poder regulatório do Estado Novo (entendido como a capacidade de realizar finalidades induzindo atividades privadas na direção desejada) exige uma advertência protetora. Não considero que a intervenção direta de empresas estatais foi um meio de realizar objetivos industriais diretamente porque a burguesia fosse "coesa" para vetar o poder regulatório do Estado, como já argumentou K.A. Chaudhry (cf. nota 18 do capítulo anterior). Mas tampouco porque fosse "passiva" e "desarticulada" (como sugeriram Luciano Martins e outros). Se fosse necessário adjetivar o tipo de poder burguês que limitou o desenvolvimento da capacidade governamental de alcançar certos objetivos de política econômica através da regulação à distância das atividades privadas, o adjetivaria como "heterogêneo" e "fragmentado" (como Lessa & Dain, 1980, S. Draibe, 1980, ou José L. Fiori, 1984 e 1988). Em outras palavras, a participação direta das empresas estatais não foi apenas um substituto da fragilidade financeira da burguesia local no que tange à capacidade de realizar *per se* os investimentos pesados — foi também um substituto da "não-escolha" (no sentido de ser um tema pouco presente na agenda do executivo) de "campeões industriais" para liderar os investimentos pesados. E isto não porque todas as frações burguesas e regionais fossem fracas, mas porque muitas eram politicamente fortes demais (senão para conduzir certas mudanças, pelo menos para torná-las fora de cogitação).

propostas de reforma financeira ao longo do Estado Novo, a fragilidade dos mecanismos de centralização financeira à disposição dos empresários locais era evidente — concorrer com os projetos das estatais sequer estava no horizonte *imediato* de preocupação dos líderes empresariais (ainda que Eugênio Gudin logo propusesse sua privatização como prioridade básica do regime democrático do pós-guerra, como veremos). Tirante o acesso às carteiras de crédito de longo prazo do Banco do Brasil (limitado a um máximo de 40% do capital necessário para melhoramentos ou aquisições nas operações industriais), o financiamento de investimentos industriais privados se fazia através da acumulação interna de lucros (estimulada pela inflação) e, para além de recursos próprios, mediante operações de reescalonamento contínuo de créditos juntos aos bancos comerciais — evidentemente, uma fonte precária e incerta, pois limitada em volume e sujeita à possibilidade freqüente de liquidação ou encarecimento, e, sobretudo, incapaz de oferecer suporte financeiro para investimentos industriais pesados.[169]

3.4. Considerações finais: os limites do regime cambial

Os últimos anos do Estado Novo também presenciariam iniciativas que buscaram contornar a fragilidade financeira do setor privado reformando os mecanismos de captação e canalização de recursos cambiais, com significativas repercussões posteriores. As iniciativas decisórias que levaram à subordinação do regime de câmbio a finalidades industriais, porém, só foram tomadas tardiamente, e seus efeitos esperados não foram verificados porque, como veremos no próximo capítulo, o regime de câmbio foi reorientado para incorporar outras finalidades no pós-guerra.

Com efeito, vimos anteriormente que seria senão depois da substituição de Leonardo Tudra — ao que indica sua gestão, um liberal que aparentemente compreendia a finalidade do órgão como a de facilitar todo tipo de importações (cf. Eli Diniz, 1978, pp. 77-78) — por Gastão Vidigal na chefia da CEXIM, e com a criação da Coordenação de Mobilização Econômica (CME) e de seu Serviço de Licenciamento de Despachos de Produtos Importados em setembro de 1942, que a emissão de certificados de importação passou a privilegiar consistentemente a aquisição de bens de capital e matérias primas. A sistemática de controle de importação passou a ser feita em

---

[169] É à luz da fragilidade dos mecanismos internos de centralização financeira que acompanharam o processo de industrialização que deve ser entendido (i) o papel que recursos próprios constituídos pela acumulação interna de lucros (devidamente estimulada pela elevação de margens e, portanto, da inflação) jogaram no financiamento das inversões industriais privadas, desde os estágios iniciais do processo de industrialização (cf. W. Baer, 1965; M.C. Tavares, 1967; e A.C. Sochaczewski, 1980); e (ii) tanto a importância que o Banco do Brasil (e depois outras agências públicas de crédito) adquiriu no financiamento aos investimentos produtivos, quanto o papel que a CARED assumiu na fonte dos recursos para a CREAI (cf. Malan et alli, 1977, cap. 4; e Lessa & Fiori, 1984).

conjunto com a embaixada norte-americana, de maneira a não desperdiçar a escassa praça marítima lá disponível, no contexto da economia de guerra, com importações não necessárias pelo esforço de guerra e pela expansão industrial no Brasil, nos termos dos acordos comerciais formalizados a partir de 1940 (para detalhes do controle conjunto, cf. M.P. Abreu, 1977, pp. 327-330). A partir de abril de 1944, a CME e a CEXIM passaram a realizar um controle independente da embaixada norte-americana, precisamente quando o controle norte-americano tendia a ser relaxado (cf. P. Malan et alli, p. 359ff). E, em janeiro de 1945, a Portaria Interministerial nº 7 (PI-7) estabeleceria restrições à importação de "produtos suntuários e dispensáveis", criando listas de classificação de produtos (dos "supérfluos" aos "essenciais") e propondo a criação de uma agência para orientar o regime de licenciamento de importações, abolido logo depois do Estado Novo, ainda no governo Linhares, na gestão de José Pires do Rio no ministério da Fazenda, em 28/12/1945. O objetivo do sistema abolido era claro: garantir o uso seletivo das divisas acumuladas na guerra, quando o comércio internacional se normalizasse no pós-guerra.[170]

Em conjunto com a sistemática de licenciamento prévio de importações, porém, um mecanismo cuja antecedência permite entender a decretação de um regime de licença prévia (e cujo sentido teria grandes repercussões futuras) foi a permissão de canalizar os impostos devidos sob a rubrica de lucros extraordinários (DL nº 6224) para a compra de certificados de equipamentos (DL nº6225), em 24/01/1944: ao invés de pagar o imposto, os empresários poderiam adquirir certificados no valor correspondente ao dobro do imposto devido, os quais renderiam 3% ao ano e seriam passíveis de resgate em moeda internacional para a importação de bens de capital (cf. os principais trechos dos decretos em E. Carone, 1976ed., pp. 192-196). Nas palavras de F.L. Corsi, 1997, p. 271, "o governo, de um lado, buscava enxugar a liquidez da economia,

---

[170] A renegociação da dívida externa no final de novembro de 1943 também foi amplamente saudada no governo como um evento necessário para liberar divisas necessárias para o reaparelhamento industrial no pós-guerra. Vargas diria em 21/12/1943, em discurso proferido na FIESP, que "o maior proveito da operação consiste, porém, na possibilidade de realizarmos o plano de industrialização progressiva do país, no imediato após-guerra" (*apud* F.L. Corsi, 1997, p. 250). O primeiro negociador do acordo, o ministro Souza Costa, reforçava o coro com maior ênfase, afirmando em 25/11/1943, na seção inaugural do I Congresso Brasileiro de Economia: "A regularização definitiva da dívida externa abre assim ao Brasil uma era nova de verdadeira liberdade de ação e de movimentos, permitindo-lhe as iniciativas que interessam ao seu desenvolvimento... Somente agora podemos considerar que o Brasil adquiriu a liberdade real, que é incompatível com a falta de recursos para agir. O fardo dos compromissos financeiros... tornava a independência nacional uma ficção angustiante" (*idem, ibidem*). Uma longa carta de Souza Costa a Vargas, datada de 06/02/1943 (arquivo GV 43.02.06) indica que este foi o objetivo interno que, desde o início, orientou a negociação externa; ver trechos também citados por F.L. Corsi, 1997, pp. 244-6: "A redução da dívida externa se impõe como a mais imperiosa e urgente necessidade nacional. Inúteis serão todos os esforços no sentido de modificar a nossa economia, elevando-a do plano agropecuário em que se tem desenvolvido para o industrial, se não for afastado este peso morto, por si só capaz de apagar todas as iniciativas... O Brasil carece de utilizar o seu crédito em novas operações para o reaparelhamento de sua indústria e utilização de todo o potencial econômico que temos para desenvolver".

contribuindo, portanto, para reduzir as pressões inflacionárias. De outro, criava um fundo para modernizar e reaparelhar a indústria no pós-guerra". De fato, o objetivo do mecanismo fica mais claro levando em conta as restrições à importação de bens de capitais trazidas pela guerra (a despeito da acumulação de reservas): enquanto tais restrições se verificassem, a administração Vargas parece ter pretendido constituir um fundo compulsório que induzisse a canalização da acumulação interna de lucros (estimulada pelo contexto inflacionário) para financiar futuramente a reposição de capital fixo desgastado e novos investimentos do setor privado, assim que as dificuldades de fornecimento fossem normalizadas com a reconversão das economias de guerra.

A criação deste fundo compulsório e sua vinculação a uma estratégia de utilização seletiva das divisas (24/01/1944), pouco depois da renegociação da dívida externa (23/11/1943), se completaria com a Portaria nº7, baixada quase um ano depois (22/01/1945), definindo de antemão os produtos essenciais para o reaparelhamento industrial pretendido e negando divisas à importação de "produtos suntuários e dispensáveis". Deste modo, criava-se um mecanismo de vinculação dos lucros acumulados pelos industriais à política cambial, que fazia o papel de uma espécie *sui generis* de política industrial e financeira. Uma vez fixada nominalmente a taxa de câmbio sobre-valorizada pela inflação interna (que gerava a "extraordinária" acumulação de lucros dos industriais), e contidas as importações concorrentes (mas subsidiadas as importações necessárias pelos investimentos da indústria), criava-se um mecanismo de financiamento dos investimentos que, a rigor, era um poderoso substituto da ausência de bancos de investimentos privados, cuja proposta mais ambiciosa se frustara pouco antes.[171]

A engenhosidade e originalidade do mecanismo é inegável porque, com ele, a política tributária também era vinculava a finalidades industriais (por intermédio da política cambial). Vimos no capítulo anterior que Andrew Shonfield (1969) identificou um grande número de experiências nacionais de estímulo ao investimento produtivo que combinaram, no pós-guerra, elevadas alíquotas tributárias sobre os lucros retidos e controles de capital sobre operações de câmbio, com tratamento tributário preferencial à depreciação de capital fixo e isenções fiscais ao investimento em novas plantas e/ou ampliação de capacidade — para premiar a canalização dos lucros retidos

[171] Novamente, uma conferência do Ministro da Fazenda (Artur de Souza Costa), em 27 de julho de 1945, revela claramente a intenção de canalizar lucros acumulados para a modernização industrial através de mecanismos cambiais e tributários heterodoxos: "Os produtos manufaturados acusam alta violenta que ultrapassa de muito o custo de produção. Daí a enorme margem de lucros. São esses lucros acumulados que devem propiciar o reaparelhamento industrial depois da guerra, permitindo baixa acentuada nos preços... É em atenção a esse programa de racionalização da indústria que o governo vem insistindo tanto no congelamento de tais lucros, quando da criação do imposto sobre lucros extraordinários... (daí) o acerto da política econômica do governo, no sentido de proporcionar à indústria a formação de reservas destinadas à renovação das instalações" (Souza Costa, 1945, pp. 42-5; ver o Arquivo Souza Costa do CPDOC-FGV, nas séries SC42/44.00.00/1pi e 2pi, e SC45.07.27pi, para as anotações da conferência).

para novos investimentos de capital fixo. A diferença em relação a estes mecanismos é que, no final do Estado Novo, os incentivos tributários ao investimento foram vinculados à política cambial e comercial seletiva, porque, como discutido na primeira seção, o limitado estágio de diferenciação da estrutura industrial no período mantinha os investimentos industriais fortemente dependentes da capacidade de importar bens de capital.

Em certo sentido, como se discutirá com maior vagar nos próximos capítulos, a originalidade da utilização da política cambial como instrumento de política industrial também denuncia a especificidade de suas limitações: limitar-se a incentivar as demandas de diversificação industrial passíveis de serem atendidas mediante bens de capital acessíveis no mercado internacional, e cujos requisitos de financiamento e escala (ou mesmo de risco) estivessem ao alcance de decisões de diversificação do capital local que não exigissem mecanismos mais avançados de centralização de capitais. Afinal, se a mobilização de mecanismos heterodoxos de política cambial pode ser considerada uma espécie de substituto de formas mais avançadas de concentração/centralização de capitais (que seriam necessárias para financiar investimentos pesados e, particularmente, esforços mais autônomos de capacitação tecnológica), não era um substituto à altura dos desafios financeiros e tecnológicos inerentes à industrialização tardia. De todo modo, com estes mecanismos heterodoxos de câmbio se completava, nos últimos anos do Estado Novo, a criação de um conjunto de instrumentos voltados para o controle da captação e canalização de recursos (financeiros e cambiais), através dos quais se realizavam políticas que induziam e propiciavam investimentos privados, enquanto, por outro lado, se estimulava a constituição de empresas estatais capazes de superar diretamente parte dos "pontos de estrangulamento" verificados.

O ponto a enfatizar, para concluir, é que a despeito de efetivamente delinearem uma possibilidade de avanço parcial da industrialização brasileira, os mecanismos de mobilização financeira e cambial criados na primeira "Era Vargas" não se mostrariam suficientes para possibilitar o salto da industrialização pesada. Afinal, muitas das restrições de um processo tardio de industrialização transcendiam limitações de divisas e, aqui, extrapolavam as possibilidades financeiras abertas pelos novos mecanismos criados no Estado Novo. Em outras palavras, tais mecanismos representaram avanços, mas avanços insuficientes. Seja como for, a possibilidade de recuo não estava afastada, na medida em que o projeto industrial consolidado no Estado Novo não tinha a garantia de sobreviver à crise do regime — mais um forte indício de que a burguesia industrial não "instrumentalizava" o Estado brasileiro ou, no mínimo, que não era politicamente hegemônica na correlação de forças operantes dentro e fora do Estado. As vicissitudes do governo do general Eurico Gaspar Dutra ilustram o ponto com clareza.

ANEXO 3.1 - A diferenciação da estrutura industrial, 1919-1939: valor adicionado e coeficiente setorial de importações

Categorias de Uso	1919	1939	Importações/oferta: 1919	Importações/oferta: 1939
Não-duráveis de consumo (%)	**80,2**	**69,7**		
Têxteis	24,4	22	13,7	5,7
Vestuário/calçados	7,3	4,8	6,2	3,5
Alimentos	32,9	23,6	11,5	2,8
Bebidas	5,4	4,3	23,8	8,5
Fumo	3,4	2,3	0,3	0,0
Química	4,2	6,5	57,0	37,5
0utros	2,6	6,2	-	-
Duráveis de consumo (%)	**1,8**	**2,5**		
Material elétrico	-	0,4	100,0	65,8
Material de transporte	-	-	100,00	100,00
Mobiliário	1,8	2,1	2,2	0,8
Bens intermediários (%)	**16,5**	**22,9**		
Metalúrgica	3,8	7,6	64,2	41,4
Min. não-metálicos	2,8	4,3	40,5	13,6
Couros e peles	2,0	1,5	32,0	7,7
Química	0,8	4,2	57,0	38,7
Madeira	5,7	3,2	6,1	4,3
Papel e papelão	1,4	1,5	58,3	37,5
Borracha	-	0,4	100,0	40,7
Material elétrico	-	0,1	100,0	65,8
Bens de capital (%)	**1,5**	**4,9**		
Mecânica	0,1	1,3	96,7	79,5
Material elétrico	-	0,3	100,0	65,8
Material de transporte	0,4	3,3	53,5	56,2
Total	100	100	24,7	20,4

Nota: uma comparação relevante seria entre as estruturas industriais de 1929 e 1939, mas não foi publicado Censo Industrial em 1930. Os valore s correntes subestimam a extensão da substituição de importações entre os dois periodos, pois a modificação de preços relativos se fez de modo a estimular produção doméstica substitutiva (de modo que o preço relativo das importações remanescentes aumentou). A preços constantes, a substituição é maior: cf. Malan et alli (1977), cap. 3.

Fonte: Fishlow (1972), quadros 3 e 7, a partir de dados dos censos industriais.

Anexo 3.2 - BALANÇO DE PAGAMENTOS (1930-1945)

(US$ milhões)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
1- Balança Comercial	93,9	127,5	86,6	68,6	108,0	73,0	116,3	55,8	37,1	81,9	51,4	145,2	232,4	245,7	269,9	333,2
Exportações FOB	319,4	244,0	179,4	216,8	292,8	269,5	320,6	346,8	294,3	306,7	263,1	358,1	400,6	466,2	574,5	655,4
Importações FOB	-225,5	-116,5	-92,8	-148,2	-184,8	-196,5	-204,3	-291,0	-257,2	-218,0	-200,7	-222,5	-177,4	-226,9	-310,4	-322,5
Ouro Não Monetário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,8	11,0	9,6	9,2	6,4	5,8	-0,3
2- Serviços	-158,3	-118,9	-59,5	50,5	-72,7	-96,0	-104,3	-121,0	-36,6	-53,5	-63,7	-53,5	-32,8	-51,2	-87,4	-77,4
Transportes e Seguros	-34,9	-20,0	-14,0	-22,2	-26,8	-28,4	-27,8	-39,5	-36,6	-30,2	-27,7	-23,9	-19,5	-31,1	-52,9	-56,9
Rendas de Capitais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-11,7	-26,8	-34,4	-40,8	-53,7	-68,5	-62,5
Públicos	-65,1	-53,5	-10,5	-16,0	-23,2	-28,4	-29,3	-32,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Privados	-58,3	-45,4	-35,0	-12,3	-22,7	-39,2	-47,2	-49,4	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros Serviços	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-11,6	-9,2	4,8	27,5	33,6	34,0	42,0
3- Transferências Correntes	-14,6	-4,5	-3,2	-4,1	-5,0	-9,8	-9,9	-9,9	-6,8	-	-	-	1,7	4,0	3,3	-7,6
4- Transações Correntes (1+2+3)	-79,0	4,1	23,9	14,0	30,3	-32,8	2,1	-75,1	-6,3	28,4	-12,3	91,7	201,3	198,5	185,8	248,2
5- Capitais	54,4	-9,5	-25,9	-25,0	-19,7	-6,3	-31,3	-24,2	-23,4	-0,3	-23,5	-35,9	-29,1	45,6	-20,5	-32,6
Capitais Privados de Longo Prazo (Entrada)	9,7	-	1,8	-	-	9,8	9,9	9,9	-	-0,3	-29,4	-35,2	-29,3	50,2	19,6	-16,0
Capitais Privados de Curto Prazo (Entrada)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,0	2,8	2,8	-6,3	-1,2	4,8
Capitais Públicos de Longo Prazo (Entrada)	75,3	29,5	-	-	-	-	-	-	-	-	1,8	2,5	3,9	7,7	6,1	2,8
Amortização da Dívida Pública Externa	-30,6	-39,0	-27,7	-20,9	-12,6	-9,3	-9,4	-9,9	-	-	-2,9	-6,0	-6,5	-6,0	-45,0	-24,6
Pagamento de Atrasados Comerciais	-	-	-	-4,1	-7,1	-6,8	-31,8	-24,2	23,4	-	-	-	-	-	-	-
6- Ajuste Relativo a Marcos de Compensação	-	-	-	-	-	-	7,9	11,8	10,7	-	-	-	-	-	-	-
7- Total (4+5+6)	-24,6	-5,4	-2,0	-11,0	-10,6	-39,1	-21,3	-87,5	-19,0	28,1	-35,8	55,8	172,2	244,1	165,3	215,6
8- Erros e Omissões-91,5		21,2	37,7	-4,6	-8,5	55,2	-61,7	63,3	70,7	-28,9	-40,2	4,5	-22,6	8,7	-7,9	-153,9
9- Saldo	-116,1	15,8	35,7	-15,6	-19,1	16,1	-83,0	-24,2	51,7	-0,8	4,4	60,3	149,6	252,8	157,4	61,7
10- Demonstrativo do Resultado	116,1	-15,8	-35,7	15,6	19,1	-16,1	83,0	24,2	-51,7	0,8	-4,4	-60,3	-149,6	-252,8	-157,4	-61,7
Operações de Regularização										18,0	-14,2	-3,5	-	-	-	-
Agências e Bancos Norte Americanos										18,0	-14,2	-3,5	-	-	-	-
Variação de Haveres e Obrigações (Inclusive ouro)	116,1	-15,8	-35,7	-18,4	17,6	-17,1	21,9	24,2	-51,7	-4,0	7,4	-58,6	-193,0	-285,6	-157,0	-61,5
Atrasados Comerciais	-	-	-	34,0	1,5	1,0	61,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE (1990)

Capítulo IV

Os Limites do Pêndulo: Avanços e Recuos no Pós-Guerra (1945-1950)

4.1.Introdução

Sabe-se que a política econômica externa do governo Dutra caracterizou-se por um movimento inicial de liberalização cambial, seguida, em vista da crise cambial que a acompanhou, de uma reversão a princípios e instrumentos de política cambial característicos do período final do Estado Novo. As circunstâncias que envolveram tanto o movimento inicial quanto a reversão, porém, parecem ainda não ter sido suficientemente explorados. A quase todas as análises sobre o governo Dutra escapa fazer referência ou explorar o significado do fato de que o início do desmonte das regulamentações e mecanismos que administravam as transações cambiais no final do Estado Novo não ocorreu no governo Dutra. A primeira iniciativa de desregulamentação foi deliberada pelo ministro José Pires do Rio ainda no governo provisório Linhares, revogando a PI-7 (que instituíra o licenciamento prévio e seletivo de importações) em 28/12/1945. Argumentar-se-á adiante que esta precocidade deve ser entendida à luz da crise política do Estado Novo e do debate quanto às causas da aceleração da inflação e os meios de resolvê-la, articulando-se mais ou menos diretamente a diferentes visões e propostas quanto à orientação da economia brasileira no pós-guerra e à sua inserção externa. Similarmente, contra a hipótese às vezes aventada de que a reversão a uma política de maior controle cambial a partir de meados de 1947 resultou apenas da recusa em experimentar os impactos inflacionários de uma desvalorização cambial, serão levantados argumentos para apoiar a hipótese de que esta reversão não se fez de maneira tão "sonâmbula" (quanto a seus efeitos mais gerais) como às vezes se pensa.

A crise da opção pela liberalização cambial, como se sabe, tampouco pode ser explicada apenas por seus efeitos internos, e os estudos do período costumam fazer referência, corretamente, ao contexto de "escassez de dólares" que caracterizou o imediato pós-guerra. Nem sempre se sublinha com a ênfase necessária, porém, a mudança de rota da política norte-americana para a América Latina em geral, e para o Brasil em particular, à medida que a Segunda Guerra aproximava-se do fim — uma importante restrição à realização da política econômica externa implementada no início do governo Dutra, diante das esperanças internacionais que a acompanhavam.

No primeiro item, a seguir, discute-se a mudança do contexto geopolítico e financeiro internacional no pós-guerra e seus impactos restritivos sobre as condições de implementação da política econômica do governo Dutra, de modo a contribuir, no item posterior, para o debate sobre a evolução de seu projeto, desde suas origens em meio à crise do Estado Novo a suas crises e redefinições ao longo do governo.

4.2. Geopolítica e finanças no pós-guerra: as restrições para a América Latina

Se é verdade que o período final do Estado Novo foi caracterizado por grandes esperanças quanto à possibilidade de financiamento do reaparelhamento econômico brasileiro mediante transferências federais norte-americanas, isto é tanto mais plausível em se tratando do início do governo Dutra, constituído segundo o figurino de eleições livres e relações amigas com a embaixada norte-americana. Há fortes indicações de que o financiamento da CSN foi considerado no governo Vargas não apenas como o resultado de uma conjuntura momentaneamente favorável, mas como indicação de uma reorientação da estratégia norte-americana para a região, no que tange à ajuda governamental externa ao financiamento do desenvolvimento industrial brasileiro. É claro que estas esperanças haviam sido estimuladas pelo próprio governo norte-americano, em declarações e publicações oficiais dos responsáveis pela política externa para a América Latina (e mesmo de Roosevelt), ou no patrocínio da Missão Cooke de 1942, que detectaria os "estrangulamentos" do desenvolvimento industrial brasileiro e definiria alguns projetos gerais para contorná-los.

Provavelmente a mais clara declaração oficial de intenções conste de um discurso pronunciado em 24 de junho de 1941 pelo Subsecretário de Estado norte-americano, Adolf Berle (que seria embaixador no Brasil ao final do Estado Novo), cujas cópias (devidamente traduzidas) seriam distribuídas aos aliados do Hemisfério Ocidental:

> "O imperialismo econômico do século XIX está tão morto quanto o Dinossauro...Hoje, quando se forma um projeto de fomento interamericano, o último fator considerado é o do capital...Recorre-se aos banqueiros particulares de Nova Iorque e de Montreal para saber se a operação os interessa. Se não os interessar — e nesses últimos anos os capitais privados não se têm interessado em exportar-se pelo sistema antigo — recorre-se a alguma organização do governo. Nos Estados Unidos recorre-se à Reconstruction Finance Corporation ou ao Eximbank. Essas duas organizações se interessam em alto grau no valor intrínseco do projeto em estudo. Não se sentem coagidos a exportar capital pelo receio de deixar passar uma oportunidade de auferir lucros. Em outras palavras, mudamos por completo o nosso ponto de vista. Ao invés de se procurar um lugar onde um grupo de indivíduos poderá inverter as suas economias para em seguida ter ali uma fonte privada de lucros, desejamos agora encontrar oportunidades para executar projetos que contribuam à segurança geral, tranqüilidade e bem-estar do Hemisfério Ocidental".

No recado de Berle aos aliados pan-americanos, frisava-se explicitamente que esta mudança de postura não seria prejudicial aos próprios interesses econômicos norte-americanos:

"É sumamente vantajoso para nós, tanto do ponto de vista moral quanto econômico, que nações americanas melhorem a sua situação econômica. Consideramos qualquer levantamento no seu nível de vida como um benefício direto para a nossa economia e para a segurança deste hemisfério...Na medida do possível, o Governo dos Estados Unidos se prontificará a cooperar, pondo à disposição dos outros países especialistas e auxílios técnicos. Também se prontificará a fornecer, sobre bases sólidas, capitais necessários por intermédio do Eximbank para facilitar projetos dignos. Trata-se, pois, da finança da cooperação, ao invés da finanças dos empréstimos...com o fim de que as relações econômicas entre as nações das Américas não sejam postas em perigo nem interrompidas (o que se tem dado no passado) em razão da inconstância na concessão de créditos, e com o fim de que sejam reduzidos ao mínimo as dificuldades do câmbio internacional".[172]

Inúmeras foram as passagens em que, no discurso e na ação, Vargas ou alguns de seus colaboradores mais íntimos deram mostras e tomaram iniciativas que indicavam ser uma expectativa corrente no governo a esperança de receber assistência técnica e novos fundos federais norte-americanos, particularmente quando a guerra acabasse e permitisse ali a reorientação da economia de guerra para as necessidades de paz. Vale a pena citar aquela que é provavelmente a mais otimista das mensagens da embaixada brasileira nos EUA a Vargas, em que se noticiava ao presidente:

"No dia 1º de setembro deste ano (1944), foi nomeado Executive Director do Office of Economic Warfare o sr. Lauchlin Currie, para tratar de toda política econômica do exterior dos Estados Unidos...O sr. Currie está profundamente interessado no Brasil porque ele acha que o Brasil poderá servir como uma nação modelo para o desenvolvimento industrial após a guerra. O interesse do sr. Currie é baseado na série de fatores que se seguem: 1) na cooperação 100% que o Brasil tem dado aos Estados Unidos durante a presente guerra; 2) no fato do Brasil ter sido sempre um amigo tradicional dos Estados Unidos; 3) devido às condições atuais, as outras regiões do mundo em que os Estados Unidos poderiam estar interessados, tais como a China, a Índia e a África, por questões militares ou políticas, não podem no momento ser objeto de realizações imediatas; 4) no fato de que a economia brasileira é uma economia tropical e que, em muitos pontos, complementa a economia norte-americana; 5) como resultado da Missão Cooke, existe um núcleo de informações sobre a situação industrial do Brasil...O relatório Cooke estuda as possibilidades do Brasil na presente guerra e por esse motivo é considerado como caduco, em vista de ter passado essa oportunidade; porém servirá como base para um estudo da industrialização do Brasil de após-guerra; 6) Os EUA precisam industrializar o resto do mundo para que o standard de vida dos demais países se aproxime o mais possível do standard de vida americano, porque, ou o mundo subirá ao nível americano, ou o standard

---

[172] O pronunciamento intitula-se *Os Interesses Econômicos dos Estados Unidos e as Relações Interamericanas,* publicado em português para divulgação no Brasil pela Repartição Central de Traduções da Secretaria de Estado dos Estados Unidos, constando do Arquivo Eugênio Gudin (EUG) do CPDOC-FGV com registro EUG/BERLE Jr., A.-pi1941.06.24. Sem saber, no final do pronunciamento, com anos de antecedência, o Subsecretário de Estado daria a chave para interpretar a substituição da América Latina pela Europa ocidental e pela Ásia oriental como os lugares privilegiados pela destinação dos fundos da finança de cooperação norte-americana, no pós-guerra: "Aproxima-se o momento de fazermos outra contribuição de igual importe: a inauguração de um sistema dentro do qual os interesses econômicos das nações cooperam ao invés de estarem em conflito. Arriscamo-nos a fazer votos para que se possam aproveitar algumas das lições que ora aprendemos, na eventual reorganização das relações mundiais".

americano será obrigado a se rebaixar...a industrialização de regiões como o Brasil, a China, a Índia e a África, aumentando o poder aquisitivo desses povos, é a solução visada pelo governo americano..." (Arquivo GV-44.09.00/4).

Tão cedo quanto em agosto de 1943, pouco antes de viajar para Washington visando negociar os planos para a FEB, o ministro da Guerra Eurico Gaspar Dutra recebia instruções e conselhos na correspondência com o chanceler Oswaldo Aranha, afirmando que a melhor maneira de proteger os interesses do Brasil seria preservando a "preeminência conquistada, política, econômica e militar, junto aos Estados Unidos...Esta, Dutra, era minha convicção já antes de começar esta guerra e, agora, mais do que nunca estou convencido de que ou nos associamos, material, moral e militarmente...ou o futuro do Brasil será de todo mundo, menos dos brasileiros". O chanceler também indicava ser quase certeza que o "programa Vargas de industrialização do país" continuaria a ser financiado no pós-guerra por crescente ajuda norte-americana (cf. S. Hilton, 1994, p. 411).[173]

Mas os planos norte-americanos para a região no pós-guerra não satisfariam estas esperanças. Uma indicação clara já havia sido dada na Conferência Interamericana realizada na

---

[173] O reaparelhamento do exército brasileiro foi financiado por fundos norte-americanos durante a guerra, e evidentemente acreditando que o mesmo padrão se seguiria no pós-guerra, as três armas encaminharam ao governo norte-americano em março e abril de 1945 (portanto, quando Dutra ainda era ministro da Guerra, cargo de que se demitiu apenas em agosto de 1945) um grande projeto de modernização de equipamentos, que talvez não tenha sido objeto sequer de uma declaração de recibo devolvida ao ministro; esperando Godot, o Ministério da Guerra declarou guerra ao Japão em junho para continuar utilizando os equipamentos disponíveis sob a forma de *lend-lease*: Pedro Malan et alli (1977), pp. 30-31, apoiam-se em documentos norte-americanos para sugerir que a solicitação do ministério da Guerra não recebera sequer acusação de recibo, mas a correspondência do embaixador Carlos Martins a Vargas datada tão tarde quanto 08/10/45, afirmava que os representantes do governo norte-americano lhe declaravam "formalmente esperar apenas a aprovação, que tem de ser solicitada ao Congresso, para assinar com o Brasil um acordo bilateral pelo qual estejamos habilitados a continuar, no período de paz, a cooperação técnica e assistência militar" (GV 45.10.08/2). O embaixador afirmava também ter sido informado que "quanto ao fornecimento de gêneros alimentícios e outros equipamentos necessários à manutenção da economia civil dos países aliados...os Estados Unidos procurariam compensações sob a forma de cooperação daqueles países numa política geral de comércio livre e isento de tarifas preferenciais, quotas e controles cambiais", o que realmente seria tema das negociações anglo-americanas no pós-guerra, uma vez abolidas as transferências sob a forma de *lend-lease* e negociando-se um novo empréstimo de governo a governo. Várias correspondências do Arquivo Getúlio Vargas corroboravam a impressão de que o Brasil receberia ampla ajuda norte-americana no pós-guerra: cf. os registros GV 42.00.00/2, 43.04.08/2, 44.02.10/2, 44.02.29, 45.20.09/2, além da já citada GV 44.09.00/4 sobre o sr. Currie. Esta mensagem a Vargas também indicava existir duas maneiras alternativas de aplicar as reservas cambiais acumuladas durante a guerra: "O financiamento dessa industrialização poderá ser feito com os fundos de que o Brasil dispõe no momento no exterior, que seriam ligados a facilidades de financiamento que seriam dadas pelo governo americano através do Eximbank ou outra agência semelhante. Com a quantidade de numerário disponível hoje no Brasil em depósito nos bancos e com as cambiais disponíveis no estrangeiro, haverá uma grande corrida do comércio para a aquisição de toda espécie de mercadoria e que, até um certo ponto, poderá ser identificada como mercadoria 'de luxo', tais como automóveis de passeio, geladeiras, rádios, etc. É a opinião do sr. Currie que este dinheiro de que o Brasil dispõe no exterior deverá ser aproveitado para trazer ao Brasil máquinas que irão produzir, e não objetos que são produtos de indústria estrangeira" (GV 44.09.00/4, p. 3). O arquivo pessoal de Dutra ainda não se encontra organizado para consulta no CPDOC, sendo impossível saber se ele tinha conhecimento do conteúdo deste memorando ou não. Os documentos de Aranha sobre as relações financeiras externas estão registrados no Arquivo Oswaldo Aranha do CPDOC-FGV sob o registro OA 43.01.23.

cidade do México (Chapultepec), em fevereiro e março de 1945. Ali, dentre iniciativas voltadas a ampliar o controle norte-americano sobre os planos de "defesa hemisférica" — que levariam ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947 e à criação da OEA em 1948 —, os princípios que regeriam as relações econômicas interamericanas no imediato pós-guerra já haviam sido delineados e expostos. A delegação norte-americana propôs a inclusão na Ata de Chapultepec o respeito aos "princípios liberais" de tratamento igualitário ao capital estrangeiro em cada país da região e um retorno ao multilateralismo comercial ou, como na orientação do Secretário de Estado ao negociador americano, o "acesso de todos os povos em igualdades de condições ao comércio e matérias-primas do mundo" (*apud* G. Moura, 1984a, p. 257). Defendia-se também o princípio de que o desenvolvimento econômico latino-americano no pós-guerra deveria ser conduzido por investimentos de capitais privados, tratando-se, em igualdades de condições, de capitais nacionais ou estrangeiros. Não se afirmava evidentemente qualquer intenção de reduzir o fluxo de ajuda governamental à região, mas nas entrelinhas podia ler-se o projeto de privilegiar fluxos de capital sob controle privado ao invés das transferências de governo a governo que caracterizaram a fase de constituição da "irmandade pan-americana" durante a guerra.

De fato, as autoridades brasileiras cedo seriam chamadas à nova realidade quando em 1946 fracassou a missão brasileira a Washington que tentava obter empréstimos inter-governos para financiar o reaparelhamento dos transportes marítimos e terrestres do país, assim como a tentativa de levantar, no ano seguinte, um empréstimo junto ao EXIMBANK para a construção de uma refinaria de petróleo (Mataripe) — rejeitado sob o argumento (confidencial) de que "tal empréstimo fortaleceria aqueles que no Brasil querem um monopólio interno de todas as fases de produção de petróleo" (*apud* G. Moura, 1984a, p. 255, citando textualmente documento do Departamento de Estado). Um pouco mais tarde, a missão Abbink de 1948 receberia indicações explícitas de que se deveria frustar qualquer esperança de uma ajuda governamental maciça ao desenvolvimento econômico brasileira. Nas diretrizes confidenciais do Secretário de Estado ao chefe da missão (John Abbink) instruía-se: "A Comissão deve dar particular atenção especial à capacidade do Brasil para a expansão econômica através do uso máximo de seus recursos internos. A Comissão não deve se dedicar à apresentação dos méritos de projetos específicos ou analisar a desejabilidade de obter financiamento externo. A Comissão, contudo, deve considerar medidas destinadas a encorajar o fluxo de capital privado para o Brasil" (*apud* Malan et alli, 1977, p. 29). Atestando que a reorientação da política norte-americana já havia sido parcialmente assimilada no final da década, Otávio Gouvêa Bulhões, o chefe da comitiva brasileira na Missão Abbink, repetiria mais explicitamente o recado de suas notas *À margem de um relatório* (1950) em um *paper* apresentado ao Institute for Brazilian Studies (1951, p. 55): "Por quê, pois, deve o

estabelecimento de relações financeiras entre os dois países ser confiado aos canais governamentais se, neste momento, indivíduos particulares de ambos os lados estão melhor qualificados para este objetivo do que os líderes do Governo"?[174]

O interesse das firmas norte-americanas na reforma dos códigos de regulação da participação estrangeira em setores estratégicos está bem documentado nos memorandos do Departamento de Estado na época (cf. os Arquivos DE 38.05.16 e DE-45.12.03 do CPDOC-FGV), mas o sentido geral dos *lobbies* privados foi bem sintetizado por um dos primeiros historiadores brasilianistas norte-americanos: "Vários fabricantes dos Estados Unidos manifestaram o receio de que essa industrialização venha a criar, para o seu país, uma concorrência incômoda e inesperada. Em especial com referência ao Brasil, tem-se afirmado que a assistência proporcionada pelos Estados Unidos, como a construção de Volta Redonda, as abundantes encomendas de guerra, entre as quais se incluem medidas tomadas diretamente para a absorção de produtos e matérias-primas essenciais brasileiras, transformou esse país numa potência industrial com perspectiva de tornar-se uma das maiores do mundo" (J.F. Normano, 1945, p. 96). Embora ainda manifestasse grande otimismo com as possibilidades de cooperação financeira no pós-guerra, o embaixador Carlos Martins já alertava Getúlio Vargas sobre a existência de *lobbies* empresariais desfavoráveis: "Drew Pearson (conhecido comerciante e lobista), ao comentar a nomeação do sr. Clayton (diretor da Reconstruction Finance Corporation), que ele denomina de 'Czar of Post War Factories', insinua maliciosamente que este há tempos enviara sementes de algodão, maquinismos e técnicos para o Brasil, criando ali o maior concorrente para os Estados Unidos...O que, porém, causa surpresa é o sr Pearson, que há dois anos mereceu um contrato para a propaganda do Departamento Nacional

---

[174] Curiosamente, o momento em que tal pergunta era feita não era mais tão oportuno quanto fora antes, pois se proferia depois que o Ponto IV da política externa de Truman começara a ser operacionalizado, indicando uma nova orientação para a América Latina representada no Brasil pela CMBEU — cujas perspectivas de transferências inter-governamentais seriam frustradas, assim que o governo Eisenhower reafirmasse em 1952 o pêndulo em que oscilava a política externa norte-americana para a região. Sobre as alterações da política externa norte-americana para a América Latina e Brasil aproximando-se o final da guerra, e a expectativa brasileira de ser tratado como um "aliado especial" dos norte-americanos, cf. especialmente G. Moura (1984a) e (1991), parte II. Sobre as missões norte-americanas do pós-guerra, cf. L. Martins (1973), Malan et alli (1977) e particularmente M.M. Viana (1980); sobre o modo como os argumentos das missões "técnicas" foram utilizados como recursos políticos no embate entre técnicos cosmopolitas e nacionalistas no período, cf. principalmente Lourdes Sola (1982). Ver também R. Bielschowsky (1985) a respeito das clivagens ideológicas do período, aquém dos comunistas (rapidamente excluídos politicamente): em seu recorte, os liberais (mais ou menos agraristas), os desenvolvimentistas nacionalistas (do setor público ou privado) e os desenvolvimentistas cosmopolitas (idem). Para as argutas observações auto-biográficas de um liberal sobre o período e suas clivagens ideológicas, cf. R. Campos (1994).

de Café, em que teve vultuosos proveitos...procure agora, talvez para exercer chantagem, criar embaraços a que possamos obter elementos que venham auxiliar a nossa industrialização".[175]

Embora não se deva desconsiderar a possível influência de *lobbies* na política externa do Departamento de Estado para a América Latina, é provável que a mesma influência fosse exercida também em relação a outras regiões. De fato, um tema central da diplomacia anglo-americana no pós-guerra era a tentativa norte-americana de assegurar um rápido acesso aos mercados regulados pelas "preferências imperiais" britânicas, assim como penetrar nos mercados do continente europeu (cf. R. Gardner, 1956). Mas, mormente uma vez iniciada a Guerra Fria, a política externa norte-americana para a Europa e o Leste Asiático orientou-se menos por interesses econômicos de curto-prazo que por necessidades macro-políticas determinadas por exigências de segurança, visando a consolidação firme das alianças no Atlântico e no Pacífico, como anteriormente visara na América do Sul (cf. R. Gilpin, 1975). Sendo assim, a mudança na postura norte-americana em relação à América Latina em geral e ao Brasil em particular, frustando as expectativas brasileiras acalentadas desde o Estado Novo, deve ser situada no quadro das alterações dos interesses geopolíticos mundiais. Indo direto ao ponto, enquanto na década de 30 e no início da guerra as relações entre o governo Vargas e o governo Roosevelt estavam marcadas pelo que este via como uma ameaça de projeção alemã no continente e, depois, pelo esforço de guerra norte-americano, no pós-guerra a importância da América Latina no embate geopolítico

---

[175] Cf. GV44.02.29. Sobre a influência dos *lobbies* de multinacionais norte-americanas e britânicas (particularmente na área de insumos básicos, serviços e infra-estrutura) na Constituinte brasileira de 1946 — buscando alterar as regulações sobre investimento externo no país —, ver G. Cohn (1968), pp. 76-85, G. Moura (1984), pp. 257-268, M. Bandeira [1973(1997)], cap. 39, e S.S. Braga (1994); para sua influência sobre o Estatuto do Petróleo e a gradual reação e consolidação de uma posição nacionalista sobre a questão, cf. G. Cohn (1968), pp. 85-126, L. Martins (1973), pp. 320-350, e G. Moura (1986) e (1984a), pp. 268-271. As solicitações brasileiras de financiamento governamental norte-americano para empreendimentos petrolíferos encontraram recusa sob diferentes versões da alegação de que "não se contemplam empréstimos governamentais para tais objetivos (petróleo), visto que há capitais privados e saber técnico abundantes, preparados para entrar no Brasil se e quando uma lei de petróleo adequada seja aprovada pelo Congresso brasileiro" (informe do Departamento de Estado ao presidente Truman, 18/05/1949, *apud* G. Moura, 1984a, p. 271). Documentos do Departamento de Estado citados por L. Martins, 1973, pp. 302-5, mostram que o *lobby* da Standard Oil de New Jersey (depois Exxon e, no exterior, Esso) para evitar financiamento de refinarias nacionais no Brasil pelo Eximbank já se iniciara em 1939, pouco depois das posições nacionalistas do Conselho Nacional do Petróleo, criado em 1938. A gigante petrolífera norte-americana era conduzida por John Rockefeller Jr. (o único filho do fundador da companhia fragmentada pela Suprema Corte em 1911), cujo segundo filho (Nelson) seria coordenador da OCIAA (agência que implementaria boa parte da política de cooperação "pan-americana" dos Estados Unidos durante a guerra) depois da exitosa experiência com a Standard Oil na Venezuela, antes da Segunda Guerra. Este país se tornara grande exportador no entre-guerras e o maior exportador de petróleo do mundo durante a guerra, uma vez boicotada a produção mexicana e mal iniciada a produção árabe. O nacionalismo petrolífero latino-americano se tornara um problema em 1938, primeiro no México — quando Cárdenas finalmente nacionalizou as dezessete companhias estrangeiras criando a PEMEX, sem que Roosevelt interviesse pois a tradicional política do *big stick* (ou da "diplomacia do dólar") já havia sido substituída pela política de boa vizinhança —, e sabia-se que ela poderia causar problemas na Venezuela e no Brasil.

mundial foi fortemente redimensionada à luz da importância fundamental que adquiriam os conflitos nas áreas de incerteza na Europa e na Ásia.

Em linhas gerais, na década de 30 a política do "bom vizinho" do governo Roosevelt se propunha neutralizar a influência européia (alemã ou britânica) no continente e consolidar sua posição de liderança regional, almejando não recorrer aos mecanismos de diplomacia imperial característicos da velha política do "grande tacão" (*big stick*) em relação à região (cf. L.C.Gardner, 1971; David Green, 1971). No caso brasileiro, esta orientação de "boa vizinhança" se refletia do ponto de vista econômico na negociação de tratados de comércio e de reescalonamento da dívida pública externa de maneira menos assimétrica, por exemplo, que a britânica em relação à argentina (cf. M.P. Abreu, 1984). Em meio à projeção geopolítica alemã no continente e à iniciativa norte-americana, a postura varguista foi a de procurar manter uma "eqüidistância pragmática" entre os blocos de poder, isto é, a de buscar negociar concessões com cada um deles procurando não afetar a preservação de relações favoráveis com o outro lado — mais que isto, explorando favoravelmente sua competição (cf. G. Moura, 1980, 1984a e 1991).

A eclosão da guerra eliminou as condições de reprodução da "eqüidistância" (que não deve ser entendida de um modo rigorosamente geométrico) mas não enfraqueceu a capacidade negociadora do governo Vargas. Do ponto de vista econômico, o bloqueio naval da Grã-Bretanha à Alemanha provocou contração avassaladora do comércio administrado com os germânicos e abriu espaço para uma parceria comercial privilegiada como os norte-americanos (cf. M.P. Abreu, 1977). Politicamente, induziu maiores esforços diplomáticos norte-americanos para garantir pelo menos a neutralidade brasileira e, mais tarde, o alinhamento "pan-americano" a seus projetos de poder: constituir uma base sólida de defesa do continente no nordeste brasileiro e, futuramente, de apoio a iniciativas militares a partir do norte da África, prover uma fonte segura de matérias primas estratégicas para o esforço de guerra e proteger os investimentos norte-americanos na região (cf. Moura, 1980 e 1984a; M. Hirst, 1982; R. Seitenfus, 1985 e 2000; e T. Vigevani, 1990). Cultural e ideologicamente, ao longo da guerra várias "missões" seriam financiadas para popularizar os valores norte-americanos no Brasil (coordenadas pelo Office of the Coordinator of Inter-american Affairs, chefiado por Nelson Rockefeller), buscando sugerir a existência de uma comunidade *pan-americana* de norte a sul do continente ou, como a definição oficial norte-americana justificava sua existência, "formular e executar um programa para aumentar a solidariedade hemisférica e fortalecer o espírito de cooperação interamericana" (*apud* G. Moura, 1990, p. 34; cf. G. Moura, 1984b; e A.P. Tota, 2000).

Ao contrário da postura argentina marcada pela resistência à colaboração, o governo Vargas optou por uma adesão negociada: provavelmente julgou inevitável a colaboração, mas

tratou de retirar vantagens barganhadas como preço do alinhamento, enquanto adiava qualquer decisão final (talvez para não tomar a decisão errada). Uma vez garantido o alinhamento, estas vantagens se concentrariam no financiamento do reequipamento do exército e mais tarde na criação da FEB; créditos e assistência técnica para mobilizar recursos produtivos estratégicos; e no financiamento da montagem da siderúrgica brasileira, naquilo que era aparentemente contrário aos projetos econômicos norte-americanos iniciais para a região (integrá-la comercialmente como uma fonte produtora de matérias-primas não manufaturadas para a indústria norte-americana), mas condizente às necessidades macro-políticas ditadas pela negociação da adesão brasileira ao esforço "pan-americano" de guerra. Deste modo, o governo Vargas finalmente se alinhou à estratégia norte-americana (assegurar o fornecimento privilegiado de matérias-primas estratégicas e de uma base regional sólida para sua projeção militar no conflito mundial), mas soube aproveitar-se da necessidade norte-americana de colaboração para financiar seus projetos de industrialização.[176]

A política externa do governo Dutra não dispunha de tantos trunfos quanto a de Vargas, ainda que acalentasse (e talvez inflasse) as expectativas do final do Estado Novo quanto à supostamente maciça ajuda governamental norte-americana ao financiamento do desenvolvimento industrial brasileiro. E, de fato, o alinhamento submisso do governo Dutra às posições norte-americanas (nas diversas conferências interamericanas, no TIAR, na OEA e na ONU) não trouxe as vantagens auferidas no governo Vargas. Internamente, a esperança do governo em receber ajuda financeira como "aliado especial" correspondia à opção inicial de retrair o gasto público e a oferta de crédito para combater a inflação, liberalizando a importação de bens de consumo mas contando com fundos externos para não prejudicar a estabilidade cambial e monetária, como veremos. Neste contexto, agradar aos norte-americanos não era apenas um meio como uma finalidade da política externa, à medida que se considerava que o alinhamento quase incondicional seria uma verdadeira garantia de acesso às transferências de recursos que a presumida condição de "aliado especial" faria por merecer (cf. L. Martins, 1973; e G. Moura, 1984a). A reação da delegação brasileira (da qual participavam Macedo Soares, então Ministro dos Transportes, e Roberto Campos, Segundo-Secretário da Embaixada Brasileira) às dificuldades colocadas pelas autoridades do Departamento de Estado e do EXIMBANK para financiar o reaparelhamento da rede de transportes, em maio de 1946, é sintomática: Macedo Soares insistia estar falando não

---

[176] Para as controvérsias entre M.P. Abreu e G. Moura sobre o que seriam os planos econômicos norte-americanos para a região e os motivos do financiamento da siderurgia, ver o item 2.4 do capítulo anterior e, particularmente, seu debate no Seminário Internacional sobre a Revolução de 30 (CPDOC-FGV, 1980).

"como um tomador a uma agência de empréstimos, mas sim como um representante do governo brasileiro ao governo norte-americano", ressaltando o caráter político da ajuda que, pensava, "o Brasil já havia feito muito por merecer".[177]

À carência de trunfos além da tentativa de lembrar os serviços prestados durante a guerra e reafirmar a condição de aliado incondicional no pós-guerra, o conservadorismo do governo Dutra (refletindo o temor das elites) frente à possibilidade de agitações sociais e políticas internas conjugou-se para propiciar uma hegemonia pacífica e pouco custosa dos EUA no continente. Em meio às incertezas da redemocratização e da emergência das massas no cenário político eleitoral — e ao inesperado sucesso eleitoral dos comunistas nas eleições de dezembro de 1945 a fevereiro de 1947 —, reforçar o alinhamento à força-líder capaz de abafar o avanço do "movimento comunista internacional" foi objetivo prioritário de política exterior no início da Guerra Fria, tornando-nos, às vezes, "mais realistas que o rei" (na conhecida frase de Oswaldo Aranha sobre as posições brasileiras na ONU a respeito da União Soviética). Mas se o medo interno e a infundada esperança externa empurraram-nos para o alinhamento submisso ao bloco de poder sem trunfos para barganhar a adesão, o fracasso das tentativas de levantar empréstimos em Washington não pode ser entendido fora do quadro geopolítico que marcou o início da Guerra Fria. Para nossos fins, trata-se de sublinhar apenas que a alteração do quadro geopolítico mundial que redimensionou a importância da América Latina foi a substituição do sistema de poder germânico

---

[177] Cf. P. Malan et alli (1977), p. 31. A versão do Departamento de Estado para as negociações com a comitiva brasileira liderada por Macedo Soares e as decepções do negociador brasileiro com o que via como uma clara reversão das políticas norte-americanas para a região estão bem documentadas nos memorandos oficiais norte-americanos — reproduzidos nos arquivos do CPDOC-FGV na série DE 38.05.16(832.51) —, mas sua postura geral é bem sintetizada por Malan et alli (1977), p. 31: "A posição oficial no Departamento de Estado à época, no que respeita às solicitações de empréstimos e financiamentos provenientes do Brasil, era a de: a) perguntar sempre acerca da extensão em que o Governo brasileiro havia explorado, *antes,* as possibilidades de captar os recursos internamente; b) distinguir planos de desenvolvimento de programas de reposição. Estes últimos deveriam ser considerados como importações deferidas e financiados pelo significativo volume de divisas acumuladas pelo Brasil durante a guerra; c) para alguns programas de desenvolvimento (*development capital),* o interlocutor deveria ser não o governo norte-americano, mas o recém criado Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento". Entretanto, esses autores não buscaram articular esta descrição formal da tática de negociação com um problema básico que estava por trás dela, ou seja, a visão estratégica quanto à participação relativa de capitais externos norte-americanos ou empresas estatais brasileiras (que o governo brasileiro insistia serem financiadas em parte por fundos governamentais norte-americanos) na produção de insumos básicos e infra-estrutura no Brasil. Para eles, "o cuidado norte-americano em evitar qualquer comprometimento oficial com o financiamento do desenvolvimento brasileiro pode ser explicado — prioridades quanto à reconstrução européia à parte — como uma *reação* à intensidade das exigências brasileiras..." (idem, p. 30; grifo meu). Em outra versão do argumento, agora sem constar de relatório de pesquisa de instituição oficial brasileira, o artigo de P. Malan (1984, p. 63) agregaria um novo item (d) à descrição da posição do Departamento de Estado: "o Brasil deveria ter presente que seu desenvolvimento, em última análise, dependeria da habilidade de criar um clima favorável ao ingresso de capitais privados", mas manteria o parágrafo sobre a natureza reativa, e não ofensiva (orientada segundo finalidades estratégicas), da postura do Departamento de Estado.

pelo soviético como aquele concorrente ao norte-americano, e a importância que o embate entre ambos teve nas zonas de indefinição da Europa e Ásia — ao contrário do claro e inquestionável alinhamento latino-americano ao bloco do "mundo livre".[178]

Neste novo contexto geopolítico mundial com que se defrontou a política externa do governo Dutra, inexistiam impulsos internos que nos abrissem autonomamente novos trunfos para a negociação vantajosa do alinhamento, sem que o contexto internacional oferecesse novas oportunidades a partir de impulsos externos (como a projeção germânica fizera nos anos 30). Assim, os EUA conseguiram realizar vários de seus planos para a região (a formação do TIAR e da OEA em uma área eminentemente fornecedora de matérias-primas e insumos básicos para o comércio regional norte-sul), sem precisarem arcar com alguns dos *custos* da hegemonia. Daí a resistência do Departamento de Estado a autorizar novos financiamentos oficiais para o Brasil e para a América Latina em geral, sugerindo aos interlocutores latinos, como proposta, atrair fundos sob controle privado (estimulados por um ambiente regulatório favorável ao capital estrangeiro) e recorrer às instituições multilaterais criadas na conferência de Bretton Woods (cf. as opiniões do Departamento de Estado sobre as reivindicações do governo Dutra no Arquivo DE-45.12.03 do CPDOC-FGV).

Em geral, uma questão central ao formato da ordenação hierárquica do bloco capitalista, naquele momento, era precisamente o modo como os investimentos privados norte-americanos seriam conjugados à transferência de fundos de ajuda federais nos países integrados aos esforços

---

[178] A literatura sobre o início da guerra fria é obviamente enorme: para um apanhado crítico, brilhante e erudito das grandes posições interpretativas em questão (desde as primeiras racionalizações de George Kennan na *Foreign Affairs* e as críticas dos primeiros revisionistas de esquerda, liderados por W.A. Williams, até versões acadêmicas recentes), cf. M. MacCauley (1995), e para uma coletânea representativa de várias das controvérsias envolvidas, ver M. Leffler & D. Painter (1994). A mais recente pesquisa enciclopédica sobre os anos de Truman e Dean Acheson (cuja auto-biografia *Present at the creation* é indispensável, assim como as *Memoirs* de Truman e, especialmente, do auto-crítico George Kennan) é provavelmente a de M. Leffler (1992). A melhor crítica às interpretações mais economicistas da guerra fria (sem desconsiderar questões econômicas) é talvez de R. Gilpin (1975). Sobre a dinâmica que levou ao banimento do PCB do cenário político-eleitoral brasileiro em 1947, cf. os documentos apresentados por Alceu Barbedo (1947) e Edgar Carone (1980), além de A. Spindel (1980). Sabe-se que Moniz Bandeira [1973(1997)] — uma das várias fontes secundárias que cita a frase de Aranha — arriscou a opinião de que o banimento oficial do PCB não resultou somente do medo interno ou do interesse de alinhar-se de pronto à polarização internacional que emergia, mas também da intenção do governo Dutra de "armar uma situação de garantia e segurança para atrair os investimentos dos Estados Unidos. A repressão do movimento operário, no bojo da campanha anti-comunista, visava permitir que os monopólios americanos gozassem, plenamente, as benesses da democracia restaurada" (p. 256). A hipótese não soa tão arriscada assim à luz da reorganização que o Departamento de Estado e a administração do Plano Marshall forçaram na estrutura sindical européia no período: cf. R. Radosh (1969) e A. Carew (1987) sobre este ponto, e M. Hogan (1987) sobre o Plano como um todo. Em uma definição sucinta da política externa de Dutra que enfatiza seu alinhamento submisso e seus limites geopolíticos, ela teria invertido meios e fins: "no primeiro governo Vargas, o alinhamento era um *meio* de obtenção de benefícios econômicos, políticos e militares, mas de 1946 a 1950 ele constituiu-se praticamente em *objetivo permanente* da política exterior brasileira... Nesse contexto, o Brasil fazia parte de um continente onde era pacífica a hegemonia norte-americana e ao qual não necessitava dedicar muitos esforços e recursos" (G. Moura, 1991, p.69).

geopolíticos norte-americanos (cf. R. Gilpin, 1975). No Japão (e, mais tarde, na Coréia do Sul), a aliança militar e a imensa transferência governamental de fundos federais norte-americanos não constituiu um recurso de poder que permitisse ao Departamento de Estado superar as resistências orientais à abertura facilitada dos mercados domésticos a investimentos diretos externos de filiais norte-americanos — ao contrário, a política externa norte-americana tolerou as restrições comerciais e financeiras japonesas a exportações e investimentos norte-americanos, abriu o mercado interno às exportações japonesas, e incentivou a transferência de tecnologias de um modo que não envolvesse o controle direto das mesmas por filiais norte-americanas (idem, caps. 4 e 6). Na Europa, por outro lado, o governo Truman também aceitou as restrições às exportações norte-americanas ao abandonar a orientação pelo multilateralismo pela promoção do regionalismo comercial europeu, mas obteve melhor tratamento para os investimentos de empresas norte-americanas. Mais tarde, uma das condições para o apoio norte-americano ao Tratado de Roma (1957) seria a cláusula de "tratamento nacional" conferida às filiais norte-americanas; mas em geral, ao longo do tempo, a forte dependência da Alemanha Ocidental aos EUA vetaria as intenções francesas de restringir a entrada de filiais norte-americanas, à medida que a existência de um embrião de um mercado intra-europeu tornava supérflua a imposição de barreiras exclusivamente nacionais — em condições em que a) um programa de nacionalização de empresas norte-americanas envolveria uma ruptura das relações econômicas e diplomáticas com os norte-americanos que não era uma hipótese realisticamente cogitada por DeGaulle, a despeito dos conflitos na OTAN e da constituição posterior da *force de frappe* autônoma fora dela, e b) a aliança política e comercial com a Alemanha Ocidental era vista como um objetivo central da política externa francesa (para as tensões entre o regionalismo europeu e a aliança atlântica, cf. Alan Milward, 1984 e 1994, e K. Pijl, 1984).

No Ocidente como no Extremo Oriente, de todo modo, a transferência de fundos de ajuda foi imensamente superior àquela que se verificaria na implementação dos objetivos do Ponto IV da política externa de Truman em relação à América Latina. Por exemplo, enquanto sob a rubrica do Plano Marshall seriam destinados recursos da ordem de US$ 3,1 bilhões (tirante os gastos com defesa), sob a rubrica do Ponto IV os valores não ultrapassariam US$ 35 milhões, ou seja, pouco mais de 1% (cf. G. Moura, 1990, p. 41, e, em geral, D.A. Baldwin, 1966). A imagem sugerida por M. Hirst (1983, p. 2787) é ilustrativa: o "bom vizinho" teria sido substituído pelo "vizinho pobre".

As razões da diferença são bem conhecidas: as ameaças à segurança norte-americana eram identificadas no oeste europeu e no leste asiático, e lá mesmo seria o lugar onde deveriam ser contidas — à distância segura do continente americano. Em vista da ameaça posta pelas alianças do sistema de poder articulado a uma nação (o soviético), e pelas ideologias que se

apoiavam mais ou menos em seu exemplo (isto é, as várias vertentes do movimento comunista/socialista internacional), a política externa norte-americana não protegia apenas os países aliados de ameaças de invasão externa, mas também e particularmente de ameaças de instabilidade político-social interna. De fato, os EUA não eram apenas a cabeça de mais uma aliança internacional clássica contra ameaças externas à soberania, mas o baluarte de defesa de uma ordem social passível de ser ameaçada desde dentro das diferentes soberanias nacionais, tanto na Europa como na Ásia — uma ameaça aparentemente longínqua da América Latina. Neste quadro geopolítico mais complexo que aquele estabilizado por alianças e equilíbrios de poder tradicionais, o envolvimento político das alianças implicou em esquemas de cooperação financeira cuja direção e cujo montante eram determinados não apenas pela necessidade de consolidar uma aliança geopolítica contra agressões externas, mas pela necessidade — particularmente premente no imediato pós-guerra — de estabilizar a ordem social ameaçada internamente nos países aliados. Afinal, sua instabilidade sócio-política interna poderia levar a perturbações nas esferas de influência geopolítica da potência americana (ou seja, a realinhamentos mais ou menos bruscos de política externa na área de seus aliados) que poderiam ameaçar, em tese, a segurança do continente americano, se ficasse internacionalmente isolado (daí o diagnóstico conhecido como a "teoria do dominó" de Truman, Acheson e Kennan, e a conseqüente proposta de contenção à distância do inimigo externo). Comparadas às zonas de incerteza da Europa e Ásia, as condições políticas internas aos países latino-americanos, durante e depois da guerra, não pareciam tão assustadoras. Afastado o perigo alemão e distante o perigo soviético (pelo menos até o realinhamento de Cuba), a América Latina deixara nas décadas de 40 e 50 de ser um área geopolítica donde ameaças à segurança norte-americana pareciam poder emanar.

Isto era tanto mais prejudicial aos interesses financeiros externos do governo Dutra por causa dos rumos que tomariam o funcionamento e o desempenho inicial das instituições multilaterais criadas pelo redesenho da institucionalidade econômica do pós-guerra, na conferência de Bretton Woods (1944). É conhecido que os debates anglo-americanos preparativos da conferência centraram-se nas propostas de Harry Dexter White, o chefe da comitiva norte-americana, e de John Maynard Keynes, representando os ingleses. Em grossas linhas (não se requer mais que um breve sumário pois os dois planos são muito conhecidos), ambas as comitivas tinham como elementos-chave: (i) a opção por taxas de câmbio fixas, que presumidamente facilitariam a reconstrução de uma ordem comercial multilateral, controlariam desequilíbrios de conta corrente (se as taxas de câmbio fossem fixadas corretamente) e criariam pontos de foco para a coordenação de políticas macroeconômicas nacionais, mas sem afetar demasiadamente sua autonomia, quando associadas da (ii) recusa em liberalizar os controles de câmbio que

limitavam desde antes da guerra os fluxos de capitais a curto prazo — como se dizia à época, fluxos de *hot money*, considerados parcialmente responsáveis pela crise internacional dos anos trinta ou, pelo menos, por sua rápida propagação internacional. Nas palavras do Secretário do Tesouro norte-americano (Henry Morgenthau), em seu discurso na reunião final da conferência, tratava-se de repetir o *New Deal* à escala global e, assim, "retirar os emprestadores usurários do templo das finanças internacionais" (*apud* R.N. Gardner, 1956, p. 172); nas palavras de H.D. White, tratava-se de restringir apenas "os direitos de propriedade dos 5% a 10% dos habitantes de países que possuam riqueza ou renda suficientes para guardá-los ou investi-los em parte no estrangeiro" (*apud* K. Horsefield, 1969, III, p. 44); nas palavras menos emocionadas (e mais indiretas) de Keynes, "não apenas como uma característica transitória mas como um arranjo permanente, o plano negocia para todos os governos-membros o direito explícito de controlar todos os movimentos de capital. O quê antes era heresia deve ser agora endossado como ortodoxia" (J.M. Keynes, vol. XXVI, p. 17).[179]

Em substituição aos *rentiers*, a proposta da comitiva inglesa era a criação de uma União de Compensação das transações internacionais fadada a receber grande aporte de recursos norte-americanos: "se os EUA auferissem superávits persistentes, poderiam ser obrigados a financiar (quase) a totalidade dos direitos de saque dos demais membros, (sua contribuição) chegando a alcançar US$ 23 bilhões no esquema de Keynes" (B. Eichengreen, 1996, p. 96). A União administraria os saldos na nova moeda fiduciária global (independentemente de qualquer lastro limitado por estoques de ouro), o *bancor*, taxando os países deficitários que o sacassem a descoberto, mas sem impedir que a criação de ativos internacionais de reserva acompanhasse mais as necessidades de expansão do comércio internacional do que (i) o ritmo de descoberta de novas reservas de ouro e/ou (ii) a política monetária (potencialmente restritiva) de um país cuja moeda servisse de divisa-chave internacional. O sentido da proposta se completa com a recomendação de que a União punisse também os países superavitários que acumulassem

---

[179] Sabe-se que não havia convergência no interior do governo norte-americano em torno ao apoio político à postura que orientaria as negociações, embora o efeito prático das divergências talvez tenha se verificado mais no momento de implementar a proposta vitoriosa no governo Truman que ao longo das fases de negociação e criação do sistema, no governo Roosevelt: sobre as posições intra e inter-governamentais (sublinhando suas alianças sócio-políticas), cf. especialmente R.N. Gardner (1956), Fred Block (1977) e Eric Helleiner (1994). Sobre a evolução das negociações, as referências clássicas são R.N. Gardner (1956), a história oficial do FMI escrita por K. Horsefield (1969) e, mais recentemente, o excelente memorial de alguém que também esteve *present at the creation*, R. Mikesell (1994); ao mesmo tempo como fonte primária e secundária do problema (reunindo cópias de propostas e correspondências), são indispensáveis os volumes 25 e 26 das obras completas de J.M. Keynes. Uma resenha mais antiga (dentre as várias já publicadas) sobre o significado das negociações é de K. Dam (1982), e outra mais recente é de Barry Eichengreen (1989) e (1996), cap. 4. Um relato enciclopédico sobre a evolução do sistema criado em Bretton Woods é de H. James (1996), e outro mais centrado sobre seu período de redefinição e crise é de S. Strange (1976).

consistentemente créditos em *bancor*, induzindo-os a iniciativas internas que promovessem maior demanda por importações, reduzindo os saldos acumulados. O efeito prático da adoção de tal sistema seria o de forçar a economia norte-americana a continuar transferindo recursos reais para as economias deficitárias depois da previsível interrupção, ao final da guerra, das transferências sob a rubrica dos acordos de empréstimo e arrendamento (*Lend-Lease*), sem poder retirar destas transferências um recurso político direto para influenciar os países a favor dos quais as transferências seriam feitas — até o ponto de induzir o governo norte-americano a iniciativas que reduzissem as assimetrias comerciais (responsáveis em última análise por sua transferência permanente de recursos reais aos países deficitários, neste sistema *sui generis*).

Como as propostas inglesas não eram acompanhadas de um correlação de forças favorável (antes pelo contrário), sua nítida defesa dos interesses dos países que precisariam reconstruir economias incorrendo provavelmente em déficits comerciais sem precedentes (entre os quais a Grã-Bretanha), de um lado, contra os interesses dos países membros superavitários (cujo principal representante seria desnecessário lembrar), de outro, impedia que definissem os termos em torno aos quais as negociações práticas se orientariam. Entretanto, influenciariam significativamente o rumo das discussões, ao garantir que a defesa dos países deficitários ou carentes de financiamentos não deixariam de estar representadas no acordo final. A proposta final de H.D.White, de fato, era menos favorável a estes países do que sua proposta inicial (porém mais realista em vista das resistências a esperar dos congressistas norte-americanos), mas também levava seus interesses em consideração. Retirada sua proposta de um banco central internacional (substituído posteriormente pelo BIRD), sua proposta final quanto ao fundo de estabilização internacional (que criaria o FMI) limitava seus recursos e os direitos de saque dos países membros a US$5 bilhões, e as obrigações máximas norte-americanas a US$ 2 bilhões. Nas palavras de B. Eichengreen (1996, p. 97): "A Declaração Conjunta e os Artigos do Acordo resultaram de um compromisso que refletiu o poder de barganha de britânicos e norte-americanos. As cotas chegariam a US$8,8 bilhões, um valor mais próximo dos US$5 bilhões do Plano White que dos US$26 bilhões do Plano Keynes. As obrigações máximas norte-americanas seriam de US$2,75 bilhões, muito mais próximo dos US$2 bilhões de White que dos US$23 bilhões de Keynes".

Os controles nacionais dos fluxos de capital a curto prazo poderiam ser mantidos permanentemente, mas a manutenção das restrições à conversibilidade de saldos em transações correntes foi estendida por apenas mais 5 anos. A inconversibilidade da conta corrente, na prática, era uma permissão à reprodução temporária de esquemas de compensação bilateral de transações comerciais, o que era uma necessidade premente inglesa à luz dos saldos inconversíveis contra libras que terceiros países (entre os quais o Brasil) acumularam durante a

guerra — muito além das disponibilidades britânicas de reservas conversíveis, ou seja, de dólares (para dar a idéia da discrepância, ao fim da guerra os saldos em libras inconversíveis acumulados por terceiros países chegavam a quase US$15 bilhões, enquanto as reservas britânicas em dólares não chegavam a US$2,5 bilhões). E como mais uma concessão clara às reivindicações britânicas, concordava-se em limitar a exigência de condicionalidade aos países que precisassem recorrer ao FMI: em tese, a questão passaria na Declaração Conjunta mais como um direito dos membros do que como um favor do Fundo, embora algumas ambigüidades jurídicas fossem mantidas, precisamente porque os canais de acesso às cotas não foram predefinidos com um grau de detalhamento que impedisse reinterpretações futuras menos afeitas ao espírito da Declaração.[180]

Por outro lado, restaurava-se a primazia de uma divisa-chave no sistema (ou seja, a eleição de uma moeda nacional que funcionaria primordialmente como ativo internacional de reserva): o dólar teria sua paridade fixada a US$35/onça-ouro, e os demais membros, na prática, fixariam suas paridades *vis-à-vis* o dólar. A remonetização do ouro e a restauração de uma moeda-chave como ponto focal do sistema monetário internacional traria um risco tão temido por Keynes: reproduzir as *golden fetters* que aprisionaram as políticas econômicas da Grã-Bretanha e de outros elos do sistema nos anos 20, tornando o sistema como um todo fortemente dependente da arbitrariedade da condução da política monetária do país emissor da divisa-chave. Política monetária esta que poderia ser restritiva demais ou expansiva demais diante, respectivamente, das necessidades de expansão da liquidez internacional e de preservação da paridade central fornecida pela divisa-chave — aquilo que seria conhecido mais tarde como o "dilema de Triffin". Para contrabalançar

---

[180] Na Declaração Conjunta, por exemplo, foram listadas quatro condições de acesso exageradamente vagas; na primeira, por exemplo, o acesso dependeria de uma mera representação do país membro afirmando "...precisar realizar pagamentos na moeda requerida consistentes com os propósitos do Fundo"; na quarta, se afirmava simplesmente que o acesso seria livre desde que "o Fundo não tivesse noticiado apropriadamente o país membro da suspensão temporária de seu acesso aos recursos do Fundo, na base da alegação de os estar utilizando de maneira contrária aos propósitos e as políticas do Fundo...". Os propósitos do Fundo eram seis, particularmente assegurar a superação de desajustes de balanço de pagamentos "sem o recurso a iniciativas destrutivas da prosperidade nacional e internacional" (artigo I.3 da Declaração) e, como no artigo I.2, "facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional e assim contribuir para a preservação de um alto nível de emprego e de renda real, que deve ser o objetivo prioritário da política econômica". Presumidamente, as políticas do Fundo deveriam seguir estes propósitos — mas qual o critério para afirmar que a mediação estava ou não sendo observada na prática? De fato, permanecia uma ambigüidade jurídica central. Nas palavras de R. Mikesell (1994, p. 27): "o Fundo poderia questionar a afirmação de um país membro de que sua necessidade de divisas para pagamentos correntes não era consistente com os propósitos do Fundo? O problema é que isto poderia ser uma razão para que o Fundo noticiasse o membro de sua temporária suspensão do uso dos recursos do Fundo. A questão dos direitos de saque incondicionais foi novamente levantada em Bretton Woods sem que, como sentiu Keynes, se chegasse a uma resolução definitiva". Para uma discussão técnica das ambigüidades jurídicas remanescentes por um especialista em direito internacional, cf. Kenneth Dam (1982), cap. 4, e especialmente para o ponto em questão, pp. 140-151.

este risco, porém, criava-se a "Cláusula da Moeda Escassa": se um país experimentasse superávits persistentemente a um ponto em que, de tão demandada para financiar déficits junto ao FMI, sua moeda escasseasse no Fundo, países que dela precisassem poderiam discriminar comercialmente contra exportações oriundas do país superavitário. Esta cláusula era um claro instrumento para desestimular a acumulação de saldos ociosos em divisas (como no entre-guerras) e forçar países superavitários a tomar iniciativas que reduzissem seu superávit, evitando o aprofundamento de desequilíbrios. Inversamente, os países deficitários poderiam desvalorizar taxas de câmbio diante de "desequilíbrios fundamentais" (até o limite de 10% a cada iniciativa de reajuste sem necessidade de aprovação prévia do Fundo, ou ainda mais — sob aprovação de três quartos dos votos, sendo que os norte-americanos controlavam mais de um quarto dos votos).

Se fosse implementada conforme imaginada, esta institucionalidade de financiamento multilateral de desequilíbrios correntes não seria (para dizer o mínimo) desfavorável às necessidades futuras de financiamento do governo Dutra, em vista dos desequilíbrios cambiais que este governo enfrentaria. Mas a operação e desempenho efetivos das instituições de financiamento multilaterais não corresponderam à lei e ao espírito da conferência de Bretton Woods. Como já se reconhecia à época da conferência, as cláusulas de reajuste de paridades e de moeda escassa não foram suficientemente regulamentadas no acordo final, deixando margens a interpretações dúbias no momento em que as primeiras consultas ao FMI fossem feitas e avaliadas, criando uma jurisprudência que conduziria a orientação futura do Fundo — em condições em que cogitar uma desvalorização administrada era algo visto como um sinal de fraqueza, a ser evitado sempre que se se buscasse controlar a contaminação de expectativas por uma clima de crise cambial, em um contexto de escassez de dólares (cf. R. Mikesell, 1994, p. 59; e B. Eichengreen, 1996, p. 95). A cláusula de "moeda escassa" nunca foi invocada e, na verdade, sequer regulamentada, assim como não existia uma definição estrita dos "desequilíbrios fundamentais" que justificariam reajuste das paridades. Mas mesmo as condições de acesso ao Fundo multilateral para retirada de cotas dariam margem a reinterpretações práticas.

A partir de 1947, a execução do Plano Marshall reforçou a influência do governo Truman sobre os membros europeus do sistema e sobre a condução prática das atividades do Fundo, na medida em que uma condição para o acesso aos recursos do Plano seria a de que os países que recebessem fluxos de ajuda americana não recorressem a pedidos de financiamento junto ao FMI (sob a justificativa de redundância). A nova estratégia norte-americana teve dois efeitos de grande repercussão futura: a) restaurou o controle norte-americano sobre a transferência de fundos de ajuda e seus dividendos políticos (sem a mediação de instituições multilaterais), fortalecendo as bases para a consolidação das alianças no atlântico e no pacífico sob nítida liderança norte-

americana; b) permitiu a institucionalização gradual de uma jurisprudência no FMI mais ortodoxa do que se previra (vagamente) no acordo que o criara.

Uma nova alteração dos estatutos implementada a partir de iniciativa da representação norte-americana permitiria à direção do FMI, a partir de maio de 1947, interpretar as ambigüidades quanto à permissão de acesso aos saques (às quais se fez referência atrás) de maneira a declinar o atendimento de "pedidos" de acesso às cotas do Fundo, ou aceitá-los em meio a esforços para condicioná-los a ingerências na política econômica dos países em busca de financiamento. O direito dos países membros de sacarem junto ao Fundo foi reinterpretado ao regulamentar-se, inversamente, o direito de seus diretores de rechaçarem as alegações dos membros do sistema de (i) que realmente necessitassem de recursos do Fundo para satisfazer suas "necessidades correntes", (ii) que realmente necessitassem da moeda especificamente reivindicada e (iii) que suas reivindicações eram realmente compatíveis "com o propósito e as políticas do Fundo" (cf. K. Horsefield, 1969, I, p.189 e, para maior detalhamento, caps. 8-9). Como se estivessem tomando créditos junto a financiadores privados, foi gradualmente exigido aos membros "devedores" que assegurassem sua capacidade de pagamento, de maneira a garantir a reposição das cotas retiradas, com programas de corte deflacionário (mas bem aquém das exigências das "cartas de intenção" da década de 1980). De fato, como os países que recorreram ao FMI a partir de 1947 possuíam pequeno poder de barganha em relação à influência que os norte-americanos podiam mobilizar — durante o período em que os países ocidentais desenvolvidos foram impedidos de tomar recursos junto ao Fundo —, a capacidade dos corpos diretores do FMI de estabelecerem precedentes estritos para a tomada futura de cotas foi exercida com pouca resistência, atrasando a avaliação de reivindicações e buscando impôr condicionalidades mais detalhadas para os financiamentos. Não é a toa que a retirada de cotas passou de US$ 500 milhões em 1947 para praticamente nada em 1950. No mesmo período, os programas norte-americanos de ajuda oficial selecionaram diretamente os países eleitos pelas grandes transferências de seus recursos, selecionados mais por conveniências geopolíticas que pela necessidade de superar crises de balanço de pagamentos.[181]

---

[181] Na verdade, a mudança de postura norte-americana não precisou esperar o início do Plano Marshall: as exigências que foram feitas à Grã-Bretanha em meio à negociação do empréstimo que substituiria as transferências de *Lend-Lease* mostraram-se mais draconianas do que aquelas imaginadas caso as transferências fossem mediadas multilateralmente, particularmente na determinação do prazo para a declaração de conversibilidade (cf. R.N. Gardner, 1956, cap. 12; e Fred Block, 1977, pp. 91-116); a primeira reunião do Fundo (em Savannah, Georgia, março de 1946), por sua vez, experimentou o exercício de um poder norte-americano muito menos disposto a negociações que anteriormente, mesmo em questões aparentemente tão simples quanto a escolha da localização do Fundo e das atribuições das funções básicas de seu corpo técnico permanente *vis-à-vis* representantes dos países membros (cf. R.N. Gardner, 1956, cap. 9). Para uma avaliação detalhada da orientação que determinou o acesso aos recursos do Fundo em seus primeiros anos, cf.

Como dentre estes países eleitos não estava o Brasil, o governo Dutra acompanhou a mudança do contexto geopolítico que redimensionou, no pós-guerra, a importância da América Latina e do Brasil nos planos norte-americanos, buscando ser "mais realista que o rei" para preservar o prestígio que lhe atribuíra a projeção germânica e depois a aliança "pan-americana" na guerra — mas sem demorar a perceber, tanto quanto se pensa, que este prestígio se perdera na paz.

4.3. A influência do liberalismo e seus limites (1944-45): o contexto inicial

Como se afirmou anteriormente, a quase todas as análises sobre o governo Dutra escapa a referência ao fato de que o início do desmonte das regulamentações e mecanismos que administravam as transações cambiais no final do Estado Novo não ocorreu no governo Dutra. As circunstâncias internas que envolveram a crise do Estado Novo e a redemocratização, em meio à mudança de política norte-americana para a região — e, na verdade, da efetiva participação nos eventos políticos internos de seu novo embaixador no Brasil — parecem ter influenciado essa precocidade. As primeiras iniciativas que marcaram a virada liberal da política cambial depois do Estado Novo foram tomadas pelo presidente provisório José Augusto Linhares e seu ministro José Pires do Rio, antes de serem aprofundadas no governo Dutra. Neste sentido, existe significativa linha de continuidade nas iniciativas econômicas dos dois sucessores de Vargas, como se estivessem marcadas pela rejeição de algo a ser definitivamente superado, uma vez afastado o ditador e suas velhas orientações. Os motivos da política de liberalização cambial seguida entre fins de 1945 e meados de 1947 precisam ser interpretados à luz da crise do Estado Novo e dos debates quanto às causas da inflação brasileira e as formas de superá-la, debates estes que se articulavam mais ou menos explicitamente a diferentes projetos quanto à orientação da economia brasileira e à sua inserção externa no pós-guerra.

Horsefield, 1969, v. I, caps. 8-9, e v. II, caps. 17-21; para uma rigorosa discussão do processo de endurecimento das condicionalidades do Fundo (que teria o efeito de dificilmente tornar escassa a moeda norte-americana no FMI, diante dos vetos quanto à possibilidade de sacá-la) e sua relação com o Plano Marshall, cf. Fred Bloch (1977), caps. 3-5. Quanto aos diferentes modos como o controle unilateral de fundos de ajuda oficial foi usado pelos norte-americanos para realizar objetivos de segurança, ver J. Kirshner (1995).

Tabela 33 Deflatores implícitos (setores de atividade): 1939-1947

1939=100	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947
Global	106,7	117,6	136,7	159,4	192,3	221,0	253,2	276,1
Agric.	102,1	110,5	128,0	152,4	193,2	225,5	267,2	294,8
Indústria	110,8	125,8	144,8	168,3	190,9	215,1	234,8	254,0
Serviços	111,4	118,8	145,3	158,4	202,0	235,5	288,6	310,8

Fonte: IBGE (1990), p. 177. Nota: o item "serviços" inclui apenas os de transportes e comunicações.

A inflação tornava-se um tema central da agenda nacional à medida que a aceleração de seus índices inquietava as massas urbanas, ao longo da guerra. De fato, a escalada da inflação assumia características crescentemente ameaçadoras: o custo de vida mais que dobrou no Rio de Janeiro entre 1939 e 1946, e triplicou na cidade de São Paulo, sem qualquer regra de correção monetária dos salários. Do ponto de vista político, este problema econômico-social central teve conseqüências claras: abriu um espaço de crítica contra um governo que, desde muito cedo, utilizava os êxitos econômicos para atestar sua capacidade de gestão da economia, legitimando a crescente regulamentação estatal das mais diversas atividades. Tão cedo quanto em 1931, Vargas afirmaria que "na época em que os fins sociais são preponderantemente econômicos, em que se organiza de maneira científica a produção e o pragmatismo industrial é elevado a limites extremos, assinala-se a função do Estado, antes e acima de tudo, como elemento coordenador destes múltiplos esforços, devendo sofrer, por isso, modificações decisivas"; completando em 1936 que "assim como o organismo político se foi solidificando e estabilizando, sempre no sentido de dominar os particularismos e unificar a vontade coletiva numa fórmula de alta coesão nacional, ampliaram-se, paralelamente, as possibilidades da economia interna" (*apud* P.C. Dutra Fonseca, 1987, p. 192 e 210). Em 1943, diria em solenidade em sua homenagem na FIESP que caso seu governo tivesse insistido nos velhos métodos do laissez-faire, "seguramente não teríamos atingido ao elevado nível de desenvolvimento que esta exposição testemunha" (idem, p. 256). Mas a aceleração da inflação, naquela conjuntura, poderia ser usada como argumento mais ou menos velado de crítica ao regime, explorando o descontentamento popular com sua escalada e buscando canalizar responsabilidades, contra o governo, na intervenção estatal que Vargas identificava como fonte do sucesso econômico.

Tabela 34 Índices de custo de vida (ICV) e de preços por atacado (IPA): 1939-1949

1939=100	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
ICV (RJ)	103	114	127	140	158	184	214	261	270	282
ICV (SP)	107	121	136	157	214	264	300	386	421	414
IPA	106	123	146	174	198	228	263	278	306	333
Alimentos	104	125	140	163	184	230	258	310	355	398
Construção	103	109	159	208	259	244	279	305	278	378
Calçados	108	121	132	166	204	225	287	293	305	315
Têxteis	105	114	139	176	219	249	308	272	278	287

Fonte: IBGE (1990), p. 177. Nota: Os dados das variações dos preços manufaturados não correspondem ao item "indústria" da tabela anterior: selecionou-se aqui os preços de materiais de construção civil e bens manufaturados de consumo que lideraram a inflação do setor industrial e que eram, evidentemente, os itens de maior relevância para o consumidor final.

As interpretações liberais do tema não demorariam a surgir e ser difundidas. Otávio Gouvêia de Bulhões (que seria o primeiro diretor da SUMOC em fevereiro de 1945) publicara livro em 1941 (*Orientação e controle em economia*) em que já se sugeria ver a inflação não apenas como resultado do desabastecimento inerente a uma economia de guerra como também dos déficits fiscais e da excessiva emissão monetária resultante, sugerindo uma política seletiva de crédito voltada a conter a inflação sem desconsiderar a diversidade de conjuntura dos diferentes setores da economia — tese que provocaria forte resistência de Roberto Simonsen ao ser apresentada no I Congresso Nacional de Economia (fins de 1943). Em uma série de entrevistas publicadas no Jornal do Comércio em outubro e novembro de 1942, Eugênio Gudin (ativo membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças, subordinado ao Ministério da Fazenda) passava um recado semelhante, criticando também os lucros extraordinários que a economia de guerra estava propiciando aos industriais nacionais resguardados da competição externa. Seus artigos no Correio da Manhã (onde era editor de economia) batiam na mesma tecla (parte deles foi compilada nos livros *Inflação e Economia de Guerra*, 1944, e *Ensaios sobre problemas econômicos da atualidade*, 1945). À medida que a inflação escalava, o predomínio destas interpretações de suas causas se afirmava cada vez mais, associando-se também às crescentes críticas ao protecionismo reivindicado pelos industriais para o pós-guerra, crítica presente no discurso de atores posicionados em diferentes lugares do espectro político e ideológico do período — exceto, evidentemente, no discurso dos industriais nacionais.[182]

[182] Os resultados do exaustivo levantamento de documentos oficiais, livros, jornais e revistas da época feito por Ricardo Bielschowsky (1985), pp. 313-321 e 365-6, chegam a ser surpreendentes: a proteção comercial "excessiva" gerada pela guerra era apontada como fonte de inflação, dos "lucros extraordinários" e da ineficiência dos industriais não apenas entre a opinião liberal comum a pequenos burgueses e à classe média de funcionários públicos e profissionais liberais (além de líderes agrícolas), como também junto a economistas nacionalistas do setor público (como Rômulo de Almeida) e comunistas (como Caio Prado Jr), com óbvias repercussões sobre a opinião pública urbana.

Atestando que o governo não ficara imune às pressões articuladas à pregação liberal, a criação da Sumoc em 1945 era justificada pelo objetivo de melhor controlar a expansão do crédito (funcionando em tese como um embrião de um banco central) de maneira a conter a inflação — a indicação de Bulhões como seu primeiro titular era significativa de sua crescente influência junto ao Ministério da Fazenda (onde era chefe da Seção de Estudos Econômicos e Financeiros desde 1939). Gudin e Bulhões seriam os principais assessores da comitiva chefiada pelo ministro Souza Costa à conferência de Bretton Woods, onde o país apresentou proposta de Gudin para a criação de uma instituição de estabilização internacional do preço das *commodities* primárias, muito afinada às idéias de Keynes sobre a questão (cf. Arquivo EUG/1943.05.12d). No país, as idéias de Gudin a respeito da taxação dos lucros extraordinários teriam ampla repercussão e influenciariam a decretação do Imposto de Lucros Extraordinários no início de 1944, ainda que com uma diferença fundamental: enquanto Gudin propusera que a contrapartida monetária do tributo fosse esterilizada em títulos ao portador ("Obrigações Especiais"), a proposta de Souza Costa os articulava aos Certificados de Equipamentos, visando criar um fundo compulsório para financiar o reaparelhamento da indústria no pós-guerra. A divergência seria fortemente ampliada quando a Portaria Interministerial nº7 (22/01/1945) instituiu o regime de licença prévia para canalizar as reservas acumuladas para importações necessárias para o reaparelhamento industrial, restringindo a importação de "produtos suntuários e dispensáveis". A reação de Gudin foi violenta e de evidente repercussão pública: o Ministro da Fazenda a justificava como uma forma de combater a inflação através do aumento da oferta industrial interna após a guerra (cf. Arquivo SC/45.07.27pi), enquanto Gudin afirmaria que o controle dos preços industriais seria impossível graças ao privilégio obtido pelos industriais contra toda concorrência externa.

Como se afirmou, os argumentos liberais a respeito da inflação seriam muito repetidos na época, consolidando uma forte resistência contra as demandas industriais protecionistas (aparentemente influenciando a famosa entrevista de José Américo no Correio da Manhã, em fevereiro de 1945, um marco da oposição ao regime e da falência da censura). José Pires do Rio, então diretor do Jornal do Brasil, substituiria Souza Costa no governo Linhares e não apenas revogaria a Portaria Interministerial nº7 como também limitaria as operações da Carteira de Redesconto (CARED) e transferiria as atribuições da Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB) do BB para a Sumoc, pois identificava nas emissões "de moeda fiduciária" a mais "velha moléstia do Brasil financeiro" e, evidentemente, a causa da aceleração da inflação no período. Os industrias também perderiam a batalha pela proteção, pois, em relatório ao presidente José Linhares de dezembro de 1945, Pires do Rio afirmaria que "sem tarifas aduaneiras o Brasil não poderia sustentar várias indústrias agrárias, como a de laticínios e a de açúcar, e não poderia talvez

explorar as salinas de sua terra. Cumpre, entretanto, não exagerar esse protecionismo para não sacrificar a maioria do povo brasileiro à minoria industrial do país".[183]

Em questão, não estava apenas o diagnóstico e a solução da inflação ou o grau de proteção a ser destinado à indústria mas, no fundo, diferentes visões quanto às orientações de política econômica para o pós-guerra. O mais evidente e conhecido momento do embate entre diferentes projetos econômicos no período foi o grande debate sobre o planejamento da economia brasileira no interior do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em novembro de 1943 e instalado em abril de 1944, e da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em março e instalada em outubro de 1944, cujos principais (mas não exclusivos) protagonistas foram o líder industrial paulista Roberto Simonsen e o referido engenheiro ligado a obras de infra-estrutura e serviços públicos administrados por concessões ao capital externo, que por mérito próprio tornar-se-ia um dos patriarcas da moderna ciência econômica brasileira (a partir de suas incursões nos grandes debates da economia política e de sua liderança institucional no comando de cursos, institutos e revistas de economia): Eugênio Gudin.[184]

---

[183] Trata-se do relatório *As condições atuais do Brasil* (cf. Mayer & Benjamin, 1983, p. 2984; para suas críticas ao protecionismo e seu elogio às posições de Gudin, ver também *A moeda brasileira e seu perene caráter fiduciário,* 1947, pp. 484-499). A reação de um dos mais agressivos economistas desenvolvimentistas da época foi violenta: "O sr. Pires do Rio (para satisfazer o seu amigo professor Gudin) extinguiu a licença prévia de importação. E podem ficar certos os dois liberais clássicos que deram o maior golpe contra a economia nacional. O ministro e seu ilustre conselheiro (e o professor Gudin tem sido sempre mau conselheiro em matéria econômica) não compreenderam bem o alcance da medida e se enlevaram de pena e se contorceram de lástima pela situação do consumidor... Consumidores somos todos nós, que precisamos de máquinas, de combustível, de papel, de tudo... O sr. Pires do Rio, considerado um técnico em liquidação, quer liquidar a economia brasileira, abrindo as nossas portas e janelas para que as manufaturas estrangeiras — e manufaturas velhas — tomem conta do nosso mercado" (H. Bastos, 1946, pp. 123-5 *apud* R. Bielschowsky, 1985, p. 322). José Pires do Rio (ex-titular do Ministério de Viação e Obras Públicas do governo Epitácio Pessoa, quando manteve relações com o diretor e engenheiro-chefe da concessionária dos serviços de bondes, energia, iluminação, gás e telefone de Pernambuco, Eugênio Gudin) era provavelmente considerado "técnico em liquidação" porque, para cortar despesas, transformara o Jornal do Brasil em jornal de anúncios ao assumir o cargo de diretor-tesoureiro em 1935, reduzindo verbas e espaço das editorias de política e cultura a ponto de, aos olhos do público, praticamente eliminá-las (o jornal passou a ser pejorativamente apelidado de "Jornal das Cozinheiras" por manter suas primeiras páginas ocupadas por anúncios). Nesta função, estabeleceu relações com Aníbal Freire, ex-Ministro da Fazenda de Artur Bernardes (responsável pela grande contração do crédito entre 1925 e 1926), então membro da direção do jornal, ministro do STF e primeiro convidado de José Linhares para o Ministério da Fazenda do governo provisório. Embora tivesse experimentado atritos com Pires do Rio no Jornal do Brasil, Freire alegou estar velho para o cargo e indicou Pires do Rio, que aceitou o convite (cf. Mayer & Benjamin, 1983; Ferreira & Flaksman, 1983).

[184] Necessita-se aqui apenas de um breve referência a alguns dos antecedentes e conclusões deste debate, uma vez que vários de seus aspectos já foram suficientemente tratados na bibliografia: cf. especialmente a excelente dissertação de mestrado de F.L. Corsi (1991) e dois artigos [Corsi (1995) e (1996)] que sintetizam seus últimos capítulos; mas também C. Doellinger (1977), Eli Diniz (1978), cap. 6, L. Sola (1982), cap. 2, R. Bielschowsky (1985), parteII, caps.1-2. Eli Diniz, 1978, cap. 6, sugeriu que a controvérsia revelava, no fundo, as divergências entre os ministérios da Fazenda (Souza Costa) e do Trabalho (Alexandre Marcondes F°), aglutinando diferentes correntes políticas e ideológicas envolvidos quanto à política adequada depois da guerra, e dificilmente conciliáveis no amplo bloco de poder conduzido por Vargas, uma vez acirrados os conflitos. A hipótese exige alguma qualificação, porém, pois o ministro Souza Costa

Desde logo, cabe frisar que a controvérsia dizia respeito à orientação a ser dada à economia brasileira no pós-guerra e que ambos os principais contendores (legitimados por seus pares e adeptos como suas lideranças intelectuais) já haviam publicado livros ou artigos em que as diferenças de posicionamento eram marcantes — embora neste momento as diferenças fossem enfatizadas pelo embate direto entre ambos e pelo esforço de síntese de suas propostas. Uma conferência de Simonsen em outubro de 1943 no Distrito Federal intitulava-se significativamente *Alguns aspectos da política econômica mais conveniente no período de após-guerra,* e seu recado era claro:

> "De um modo geral, não é possível, a um grande país, com elevada população, obter alto rendimento nacional, mediante a exploração das indústrias extrativas e de cultivo da terra... É evidente que, de ordinário, os produtos industriais fabricados em países de fraco mercado interno e não dotados de técnica avançada, de combustíveis, de transporte suficiente e facilidades de crédito, tem um custo de fabricação superior às grandes produções em massa dos países supercapitalizados. Estes países produzem, para seu próprio mercado e para a soma de todos os mercados mundiais. *Permitir o livre acesso dessas manufaturas, por toda parte, é asfixiar o desenvolvimento de qualquer parte industrial regional nos países pouco capitalizados.* As atividades nestes países seriam então deslocadas para as indústrias 'primárias', e como as populações não podem aí encontrar recursos econômicos suficientes para assegurar padrão de vida conveniente, verificar-se-ia a coexistência de ricos proprietários de terras com a miséria geral das populações. A industrialização de um país como o Brasil é indispensável para que ele possa atingir um estágio de alta civilização" (R. Simonsen, ed. Edgar Carone, 1973, p. 283 e 288).

O ponto a ser defendido era explícito: preservar no pós-guerra a proteção "natural" propiciada pela Grande Depressão e pela II Guerra substituindo-a por uma forma deliberada de protecionismo, condição de sobrevivência da indústria nacional diante das assimetrias econômicas internacionais.[185]

Pouco depois, a unidade de pensamento das elites industriais seria cultivada no I Congresso Brasileiro de Economia (CBE), realizado no Rio de Janeiro entre 25/11 e 18/12/43. O domínio das posições dos industriais nacionais foi marcante, embora algumas vozes dissonantes mostrassem desconforto com as propostas aprovadas (para uma ampla discussão do congresso, cf. F.L. Corsi, 1991, cap. 6). A preocupação com a política adequada para o pós-guerra também foi uma constante dos debates, expressa de forma cristalina no argumento de Luís Rollemberg:

---

não apenas decretou o imposto sobre lucros extraordinários (velha proposta de Gudin), como também os articulou aos Certificados de Equipamentos e, mais tarde, ao regime de licença prévia, o que torna o posicionamento do ministério um pouco ambíguo em relação ao embate, para dizer o mínimo.

[185] Na verdade, o argumento não era tão novo no Brasil: cf. N.V.Luz (1961) e M.A. Leopoldi (1984) para a longa tradição de defesa do protecionismo em diferentes conjunturas históricas.

"Verificamos que agora se vai de maneira definitiva, afirmando a tendência dos países super industrializados...que têm maior interesse na manutenção de assuntos de ordem financeira, no sentido de promoverem a política de livre cambismo suscetível de dar plena expansão às suas riquezas exportáveis, enquanto aqueles outros países cujas economias ainda estão em evolução têm de apelar, dentro de seus mais legítimos direitos, para a manutenção do regime de protecionismo...Devemos ainda acentuar que o Plano White e Keynes, aqui lembrados, tendem através de empréstimos para a estabilização e cobertura de possíveis déficits da balança comercial, a reforçar mais ainda essa política de colonialismo econômico sob a qual tem vivido quase todas as nações" (idem, p. 157).

A principal voz dissonante no congresso foi provavelmente a do líder da corrente liberal, Eugênio Gudin, que apresentou tese intitulada *Preços dos produtos primários e dos produtos industriais: efeitos de suas disparidades nas trocas internas e externas* (Arquivo EUG, reg. GUDIN Fº-pi1943.00.00). A tese visava criticar a forte alteração de preços relativos favorável aos produtos industrializados, que lideravam até então o "encarecimento da vida", e seu recado era claro:

"A industrialização é um meio e não um fim. O povo que dispõe de bons elementos de produtividade agrícola e de escassos fatores de produção industrial será economicamente muito mais feliz devotando-se à agricultura do que à indústria...Não é grande industrial quem quer e sim quem pode. Capital não se inventa nem se acumula do dia para a noite, a não ser para os ingênuos ou ignorantes que julguem que a simples a impressão (emissão) de signos monetários cria capital...Não se faz indústria sem capital e não se fabrica capital sem a melhoria da produtividade das atividades econômicas já existentes no país. Refiro-me à produtividade técnica, é claro, e não aos lucros provenientes da inflação, ou da economia de guerra...A relativa escassez dos dois elementos, capital e capacidade técnica, faz com que os países que iniciam sua industrialização sejam forçados a recorrer, para a maioria de suas indústrias, ao regime da proteção aduaneira... Mas a manutenção indefinida da proteção aduaneira, sem que as indústrias jamais atinjam à maturidade, só teria como resultado o encarecimento dos produtos e a baixa do padrão de vida da população...Contentar-se com o produto mau e caro, só porque é nacional, é empobrecer o país." (pp. 4-8).[186]

[186] A semelhança com as palavras do então Ministro da Fazenda, Joaquim Murtinho (1903, p. VII), indicam que o argumento de Gudin também não era novo no Brasil: "Da proteção imoderada que se tem prodigalizado a indústria, nem esta mesma tem colhido os benefícios esperados. Uma vez colocado o produto nacional em condições superiores às do similar estrangeiro, o que se observa entre nós é a decadência da indústria monopolizadora, que, não temendo nenhuma concorrência, entra a descurar da perfeição do artigo, o qual vai sendo pouco a pouco rejeitado pelo consumidor. O monopólio nas indústrias torna-se desse modo não somente nocivo às mesmas, como também prejudicial ao consumidor, o qual, podendo obter artigos aperfeiçoados, e por preço razoável, de manufatura estrangeira, só os recebe de qualidade inferior, e mais caros, da indústria indígena". Sublinhe-se porém que, embora afirmasse que "produzir trilhos a 3 cruzeiros o quilo em vez de importá-lo a 1 cruzeiro e pouco, em troca de café ou de algodão economicamente produzidos, é retardar, em vez de acelerar, o ritmo de nosso progresso" (p.8), Gudin não era um defensor da vocação agrária do país, mas de um desenvolvimento que denominava "equilibrado" entre agricultura e indústria: "O Brasil não é um país 'essencialmente agrícola'. Ele não recebeu da Natureza, como a Argentina, por exemplo, a dádiva generosa de extensas planícies de uma fertilidade quase inesgotável. Em relação à sua superfície, uma grande parte de seu território é coberto de montanhas, paraíso da erosão e inimigas do arado...Somos um país relativamente rico em jazidas minerais e dotado de excelentes possibilidades de energia hidroelétrica...A nossa produção deve portanto ser orientada no sentido de uma economia mista, agrícola, extrativa e industrial. A preocupação constante, o objetivo máximo, no setor agrícola e pecuário como no industrial: o aumento da produtividade" (pp. 7-8). O aumento da produtividade industrial seria impossível, segundo ele, caso a proteção tarifária se tornasse permanente, defendendo sim a "proteção às indústrias por tarifas aduaneiras adequadas (e não por depreciação monetária), sem redução do incentivo ao aumento da produtividade industrial, visando-se de futuro a gradativa redução da margem protecionista para tornar possível a exportação de produtos industriais" (pp. 12-3).

Gudin e Simonsen se defrontariam no Congresso a partir de outras duas questões cruciais para marcar a diferença entre suas visões. Primeiro, em torno à questão da taxação dos lucros extraordinários, a partir de tese de Eduardo Lopes Rodrigues, derrotada em plenário. Segundo, em torno à questão do crédito industrial, a partir de tese apresentada por Otávio Gouvêa de Bulhões, propondo evitar que a super-expansão dos meios de pagamento gerasse lucros extraordinários sem relação com a variação dos custos de produção (como naquela conjuntura de "economia de guerra"), ajustando a contração do crédito entre os diferentes setores da economia. Percebia-se que os produtos manufaturados lideravam a inflação geral até então, e tanto mais nos gêneros diretamente relevantes para os consumidores finais. Na defesa em plenário da tese, Gudin afirmaria que:

> "...a política monetária deve ser orientada no sentido de evitar...que os meios de pagamentos aumentem os lucros a despeito da elevação dos custos...ou reduzir a parcela do produtor abaixo de seu custo... Isto nada mais significa dizer, em termos técnicos, que se deve combater, por meio do Banco Central, a inflação ou deflação... As restrições de crédito devem atingir especialmente os setores econômicos inflacionados ou especulativos...Hoje todos os setores estão inflacionados, uns mais outros menos".

Simonsen iria direto ao ponto e proporia a seguinte emenda: "A política monetária deve ser orientada de um modo geral, dadas as condições do meio brasileiro, no sentido de incrementar a eficiência das atividades econômicas e de encaminhar as economias e a formação de novos capitais e iniciativas"; ao que Gudin responderia, em meio aos debates que se seguiram: "Não posso concordar com uma tese que diz dever a política monetária ser baseada na formação de capitais. Seria a medida largamente inflacionista" (cf. Corsi, 1991, pp. 141-3).

A emenda de Simonsen seria aprovada com poucas alterações, refletindo a supremacia das posições globais dos industriais no Congresso, realizado pouco depois da criação do CNPIC. Desde o discurso de abertura do Congresso, Simonsen deixava clara a relação entre os dois eventos: "Ao eminente Presidente Getúlio Vargas, que, dia a dia, melhor dedica sua carinhosa atenção aos problemas da economia, e ao proficiente Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, acabamos de dever a criação do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, que recebendo, logo em seu nascedouro, a poderosa contribuição desse congresso, terá facilitada a urgente consecução de sua imensa tarefa" (idem, p. 160). Alguns meses depois, Vargas também criaria a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), cujo principal trabalho foi o de avaliar as propostas do CNPIC (lideradas por Simonsen), designando Eugênio Gudin como seu relator.

Subordinada diretamente à presidência, a CPE tinha atribuições superiores ao CNPIC, podendo barrar a tramitação de seus projetos sem que o presidente precisasse fazê-lo diretamente.[187]

Em dezembro de 1944, depois de enviada a proposta de CNPIC à Presidência, nova controvérsia surgiria no I Congresso Brasileiro da Indústria, onde o próprio ministro Alexandre Marcondes F° prestigiaria a posição dos industriais, comparecendo à sessão inaugural acompanhado de Vargas e Souza Costa. A principal controvérsia ocorreria em torno à proposta de Bulhões, *A evolução dos preços e a indústria nacional*, defendendo reduzir a "aceleração das atividades" pouco antes de assumir o comando da Sumoc, diante da posição dos industriais segundo a qual a solução da inflação estaria no aumento da produção (e não na redução da demanda). Mas, de fato, a oposição entre as diferentes visões da orientação da economia no pós-guerra ficaria mais clara nos debates desenvolvidos a partir do posicionamento de Simonsen e Gudin nos referidos órgãos públicos subordinados respectivamente aos Ministros Alexandre

---

[187] A posição de Bulhões sobre o crédito não era nova, ainda que a aceleração inflacionária ao longo da guerra reforçasse o seu recado: cf. o Arquivo Gudin, no registro EUG/BULHÕES,G.-pi1941.01.08. Em seu primeiro relatório para o CNPIC, Simonsen lembraria o Congresso para fortalecer suas posições: "Os Anais do Primeiro Congresso Brasileiro de Economia e as conclusões ali votadas oferecem inequívocos depoimentos das classes produtoras sobre os seus elevados desígnios de colaborar para o progresso do país. A parte nuclear de um programa dessa natureza...tem que ser constituída pela industrialização" (p. 33). O ministro Alexandre Marcondes F°, por sua vez, compareceria à inauguração da V Feira Nacional das Indústrias, a 07/11/1944, e discursaria dando destaque às propostas de Simonsen no CNPIC, ajudando a divulgá-las junto aos meios empresariais: cf. Eli Diniz (1978), p. 209. Mais tarde, Gudin concederia entrevista em que afirmava presumir que o intuito de Vargas era o de que bombardeasse e paralisasse a proposta dos industriais: cf. Monteiro & Cunha (1974). Pode-se especular sobre as várias razões que poderiam ter levado Vargas a buscar paralisar a proposta de Simonsen, ao invés de dar-lhe negativa direta. Em geral, se pode dizer que ao mesmo tempo em que não gostaria se indispôr com os industriais, tampouco gostaria de ceder-lhes o poder direto de decisão que aspiravam (passando de meros conselheiros a participantes do corpo executivo da junta de planificação, inclusive com a pretensão de serem consultados quanto ao formato da criação de novas empresas estatais), enquanto não gostaria de indispôr-se também aos outros grupos descontentes com a ruptura do equilíbrio de poder que a proposta dos industriais traria, caso aprovada — em um momento em que a necessidade de controlar a transição política pelo alto se tornava mais premente. Mas além de dividir para reinar, Vargas também podia não se querer se identificar pessoalmente aos industriais (pois eram um mero grupo de interesses enquanto ele era o representante geral da Nação), o que poderia significar perder popularidade junto à opinião pública congestionada por acusações contra os "lucros extraordinários" da indústria. Talvez até já planejasse a lei contra os atos nocivos à economia nacional (transferindo a culpa da inflação para além do governo), que seria decretada menos de um ano depois de receber o relatório do CNPIC, o que seria contraditório com a aprovação de uma mudança institucional que conferiria tamanho poder a empresários específicos que, talvez, viessem a sofrer as conseqüências da lei. Além de tudo isto, diante das pressões contraditórias que envolviam as propostas de planificação, é provável que, ao invés de envolver-se diretamente com uma das propostas em luta, Vargas mais uma vez buscasse se apresentar como um presidente acima de reivindicações particulares, optando por recuperar no ato adicional de 28 de fevereiro de 1945 a proposta de criação de um Conselho de Economia Nacional contida na Carta Constitucional de 1937 e, agora, significativamente despida de seus conteúdos corporativos. Concluindo a discussão de algumas das razões gerais da decisão presidencial de paralisar a proposta do CNPIC, S. Draibe (1980) considerou com razão que a criação do CEN "não implicou, na época, nenhuma providência formal em relação às atividades do CNPIC e da CPE, porém significou a decisão, por parte do governo, da constituição de um órgão geral de coordenação, de seu formato, e dos poderes que haveria de dispor. Mas o Conselho de Economia Nacional nunca foi instalado" (p. 118). Seu livro destina um precioso capítulo a respeito do processo decisório que barrou, no governo Dutra, a constituição do CNE da maneira imaginada no Estado Novo.

Marcondes Fº (MTIC) e Souza Costa (MF). Os debates iniciaram-se a partir da violenta crítica de Gudin ao relatório de Simonsen ao CNPIC, recebendo réplica e conferindo tréplica, e teriam desdobramentos longínquos.[188]

Em linhas gerais, as propostas de Simonsen, como ele mesmo aludiu, sintetizavam elementos presentes no I Congresso Brasileiro de Economia do final de 1943 e no discurso de Marcondes Fº que abrira os trabalhos do CNPIC em 1944: planejar o crescimento econômico de modo a garantir a expansão industrial, assegurando os investimentos necessários na indústria de base e serviços de infra-estrutura, seguindo plenamente a orientação geral definida por Marcondes Fº quanto à relevância das empresas estatais; definir porém as áreas de atuação das empresas estatais de maneira complementar aos investimentos privados; garantir a proteção contra a concorrência externa até se consolidar a indústria; subordinar a política de crédito ao fomento dos investimentos produtivos; e recorrer a empréstimos governamentais norte-americanos ("dentro de novos moldes de cooperação econômica") como a principal forma de centralizar os recursos necessários para o plano de industrialização nacional; tudo isso, sem esquecer que a "industrialização não se separa, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento de nossa produção agrícola" (Simonsen & Gudin, ed. C. Doellinger, 1977, p.34), embora se apresentasse pessimista diante da possibilidade de assentar o crescimento econômico com base nas exportações, no pós-guerra.

Ao trinômio planificação da expansão do mercado interno / protecionismo / financiamento oficial norte-americano, Gudin argüiria fortes objeções, no relatório que se transformaria em livro editado pelo próprio autor (*Rumos da política econômica).* Identificaria o planejamento econômico ao autoritarismo político (já citando Hayek) e elemento incompatível à democracia (e incompatível ao movimento de redemocratização do país), além de simples instrumento de defesa do interesse de empresários ineficientes; o protecionismo seria também meio de sacrificar a maioria da população consumidora a um pequeno grupo de produtores; e o controle do financiamento externo

[188] A liderança de Simonsen e Gudin em meio a seus pares, a importância dos temas tratados e a clareza de seus argumentos ajudariam a consolidar duas das matrizes ideológicas amplas que orientariam controvérsias na economia política do pós-guerra, sem constituir projetos acabados mas em permanente reelaboração dentro de um quadro geral já antecipado naquela controvérsia: cf. Lourdes Sola (1982) e Ricardo Bielschowsky (1985). O discurso do ministro Marcondes Fº na abertura dos trabalhos do CNPIC é uma jóia do pensamento desenvolvimentista e um elogio da participação do Estado e dos empresários no "estudo, planejamento e indicação das providências necessárias à defesa das atividades existentes, bem como a formação de novas", sendo reproduzido em E. Carone, 1976, pp. 359-369. Mais tarde, as controvérsias entre os partidários (grosso modo) do "desenvolvimento" e da "estabilidade monetária" (indiretamente relacionadas aos temas do "dirigismo" e da "livre iniciativa", local ou estrangeira) freqüentemente teriam lugar dentro das mesmas coalizões de poder governamental.

pelo Estado, canalizado de governo a governo, afastaria os capitais privados estrangeiros receosos de rígidos controles sobre suas atividades, pois:

> "...qual será o capital estrangeiro que para aqui afluirá, ao ver que o governo realiza operações de crédito 'governo a governo' para suprir capital e assim assumir a tutela de indústrias nacionais, evitando novas iniciativas concorrentes? Claras advertências nesse sentido já foram feitas, ao que me consta, pelos americanos..." (idem, p. 83).

Com sua pergunta e com a transmissão de recado que fez, Gudin já antecipava aquelas que seriam questões centrais da diplomacia econômica Brasil-Estados Unidos não apenas durante o governo Dutra mas, depois, ao longo de toda a década de 1950 (de Vargas a JK). Em questão, estava o papel das empresas estatais e do capital estrangeiro no desenvolvimento industrial brasileiro (e, por outro ângulo, o papel relativo dos empréstimos governamentais e dos fluxos de investimento direto externo oriundos dos Estados Unidos em direção ao Brasil).

A diferença quanto ao modo de integrar o financiamento externo nos dois projetos era importante, porque a configuração do controle sobre a centralização de recursos implicaria na concentração de recursos de poder decisivos para influenciar os rumos da economia brasileira no pós-guerra. A este respeito, os dois projetos defendiam diferentes formas de desenvolvimento associado, mas não questionavam a associação ("cooperação internacional") em si mesma. Mas as diferenças eram evidentes: Simonsen era internacionalista quanto à concentração dos recursos financeiros para implementar os investimentos industrializantes planejados, mas nacionalista no projeto de centralização decisória quanto à destinação destes recursos (controlados por uma junta de planificação). Embora Simonsen não se afastasse da proposta dos empresários aprovada no Congresso Brasileiro de Economia e não se mostrasse avesso ao capital externo, a proposta de Gudin nitidamente envolvia um maior grau de abertura comercial e financeira da economia brasileira, sendo otimista quanto às perspectivas de recuperação do comércio e do investimento privado internacional. Segundo ele, a política econômica não poderia descuidar das atividades em que o país tinha condições de competição no mercado internacional, enquanto o aumento de produtividade (e não simplesmente o de produção ineficiente mas protegida de competição) deveria ser propiciado por níveis cadentes de proteção e, sobretudo, pelo recurso a capitais externos (proprietários de técnicas mais eficientes).

Ao invés do recurso a empréstimos de governo a governo, portanto, Gudin propunha a atração de fundos externos controlados diretamente por firmas de propriedade privada, inclusive para participar da privatização das empresas estatais (para ele, esta participação poderia alcançar até 40% do capital na CSN). A melhor forma de atrai-los seria promovendo um clima de expectativas e um ambiente favorável para suas operações: "uma vez restabelecida entre nós a

ordem constitucional em sua integridade, teremos excelentes oportunidades de atrair capital estrangeiro, especialmente americano" (idem, ibidem). Inversamente, "não haveria melhor caminho para a consolidação de um regime totalitário de capitalismo de Estado, em que já temos tão largamente avançado nos últimos dez anos" (p. 55). Lembre-se que esta questão já seria um dos maiores fatores de clivagem político-ideológica no governo Dutra, particularmente na questão do petróleo.

Além da questão dirigismo/livre iniciativa (interno/externa), foi na questão inflacionária que Gudin direcionou as críticas mais poderosas às propostas de Simonsen (ou ao menos as críticas que teriam o maior apelo político na época, dada a visibilidade do tema). Gudin afirmaria que nenhum plano seria possível sem antes restabelecer a ordem monetária, desqualificando qualquer proposição de planejamento que não a incorporasse de imediato, e propondo iniciativas que "levantarão (como algumas já estão levantando) forte oposição dos que, consciente ou inconscientemente, tão largamente se beneficiam da inflação" (p. 92). Segundo ele, os beneficiários da inflação eram claros, e suas causas idem. A expansão dos meios de pagamentos resultaria em parte dos saldos comerciais gerados pela situação de guerra, mas a pressão sobre os recursos reais escassos era provocada particularmente pela política de investimentos e crédito do governo. Parte dos investimentos públicos era necessidade imposta pela economia de guerra, mas a maioria não era. Como resultado disto, uma economia que já estaria operando sob pleno emprego antes da guerra passaria a funcionar além de sua capacidade, provocando fortes e crescentes pressões inflacionárias, plenamente acomodadas pela política de crédito emissionista do governo. A canalização dos recursos escassos para as atividades de investimento provocaria ainda um "desvio" de recursos da produção de bens de consumo que seria responsável pela elevação de seus preços, afetando os gêneros alimentícios de primeira necessidade e prejudicando a grande massa da população. Os beneficiários seriam os especuladores comerciais e imobiliários mas, também, os industriais agraciados por lucros extraordinários. Dentre várias medidas, tratava-se então de reduzir os investimentos públicos, fomentar a agricultura voltada para o consumo interno (sem descuidar da agricultura de exportação), melhorar a rede de transportes do país e, sobretudo, impedir que os industriais tornassem permanentes os lucros extraordinários da guerra controlando a junta de planificação da economia e a oferta de licenças prévias para importações. Caso contrário, a "conspiração dos ineficientes" seria beneficiada às custas de toda a coletividade, seja através de transferências fiscais e creditícias, seja pela baixa qualidade do que seria consumido, seja por seu preço alto (e crescente) resguardado da concorrência externa — implicando em perdas de renda real à imensa maioria dos que não eram beneficiários de benesses

de Estado, acessíveis apenas aos particulares privilegiados graças à operação de ideologias equivocadas de planejamento ou, no limite, às ligações políticas pessoais.

Se é verdade que o objetivo de Vargas ao indicar Gudin como relator do projeto do CNPIC era o de bloquear indiretamente a tramitação das propostas de Simonsen, o resultado não poderia ter sido mais satisfatório: a crítica de Gudin era arrasadora. É verdade que a maioria de seus argumentos não eram novos, e o fato de serem conhecidos é parte da explicação da escolha de Gudin como relator. Mas a crítica da licença prévia era relativamente nova porque o decreto que a criou mal completara dois meses quando o parecer de Gudin foi apresentado. Aparentemente, a cúpula do executivo não antecipara todas as conseqüências do debate que estimulou: ao identificar os lucros extraordinários que os industriais gozavam, Gudin os associava à excessiva pressão sobre os recursos imprimida pela política de investimento e crédito do governo (portanto, a escolhas equivocadas de política econômica) e à proteção contra importações que o governo acabara de institucionalizar. É verdade que o debate econômico, particularmente em torno à inflação, já fornecia elementos de crítica do regime que foram utilizados como recurso de poder pelos opositores do regime (vale lembrar novamente a histórica entrevista de José Américo, desqualificando a competência técnica do governo ao responsabilizá-lo pela inflação galopante).[189]

Agora, porém, Gudin também identificava a proposta de planejamento e o dirigismo econômico ao autoritarismo, como se a liberalização política devesse envolver necessariamente a liberalização econômica. Apontava aquilo que deveria ser abandonado junto com o Estado Novo:

> "Como conceber uma ditadura econômica dentro de uma democracia?...Não discuto aqui ideologias. Mostro apenas a grave herança de capitalismo de Estado que nos ficou do regime totalitário que ora se extingue... Há muito quem pense — e pense erroneamente — que muitos dos empreendimentos não se poderiam ter realizado porque a economia privada não dispõe de recursos suficientes e porque só o Estado tem capacidade financeira para tanto. É um erro, baseado na idéia de que o Estado pode forjar capital... Mas papel pintado só é capital na cabeça dos inocentes. O que o papel-moeda faz *é tirar do povo para as mãos do governo* que emite o dinheiro" (pp. 68 e 81-2; itálico do autor).

A identidade entre excesso de governo ("dirigismo") e inflação não podia ser aceita por Vargas, em um momento em que preservar sua popularidade junto às massas urbanas era um recurso político que poderia reforçar sua estratégia de conduzir a transição política sem perder o controle da mesma. De todo modo, o choque de idéias induzido pela cúpula do executivo teve

---

[189] A entrevista ao Correio da Manhã é reproduzida na coletânea dos discursos do candidato frustado às eleições de 1937 (e aclamado fundador do moderno romance regionalista brasileiro). Em 1945, em todos os principais discursos do líder da UDN na campanha da candidatura presidencial de Eduardo Gomes (que Américo lançara), inclusive no discurso de encerramento da campanha no Largo da Carioca, a questão da inflação e do empobrecimento que estaria produzindo é talvez o principal tema explorado por José Américo na crítica a Getúlio: ver *A palavra e o tempo* (1965).

repercussões que não pôde controlar. Usando argumentos velhos e novos mas sempre pretendendo o monopólio da competência técnica, Gudin foi o inegável líder de um campanha liberal ampla e vitoriosa, pelo menos no que tange a definir os termos a partir dos quais os temas da inflação e da proteção seriam abordados. A identificação entre excesso de governo e inflação mostrar-se-ia forte o suficiente para afastar os candidatos à sucessão de Vargas de um discurso "inflacionista". No programa da UDN, a influência liberal era visível, tratando-se de "apelar para o capital estrangeiro, necessário para os empreendimentos da reconstrução nacional e, sobretudo, para o aproveitamento de nossas reservas inexploradas, dando-lhes tratamento equitativo e liberdade para a saída dos juros... O Estado deverá dar o exemplo da racional mobilização desses recursos: a) mantendo o equilíbrio orçamentário; b) valorizando a moeda, por todas as formas, principalmente evitando a inflação do meio circulante; c) moralizando as despesas e evitando despesas supérfluas" (in A.A. Melo Franco, 1946, p. 321, ou E. Carone, 1976, p. 428). Mesmo para Dutra, como veremos, tratava-se ali de não ser associado ao legado presumidamente inflacionário do Estado Novo, afastando-se em parte das orientações econômicas da "era Vargas" (como mais tarde o período, às vezes pejorativamente, seria chamado).

Colocado na defensiva, o governo reagiu com o decreto-lei que viria a ser apelidado por seus opositores de Lei Malaia (nº7666, a 22/06/45), transferindo a responsabilidade pela inflação aos "trustes e cartéis" formados para cometer "atos contrários à economia nacional", explorando a miséria e a impotência do povo (para o texto da lei, cf. A.A. Mello Franco, 1946, pp. 288-295 ou E. Carone, 1976, pp. 196-203).[190]

Ao responder confidencialmente a um telegrama do embaixador Carlos Martins informando-lhe da repercussão negativa do decreto nos Estados Unidos, onde foi visto como uma iniciativa nacionalista similar às propostas por Peron, Vargas deixaria claro que a "lei anti-truste não visa qualquer limitação ao capital estrangeiro, nem ameaça as atividades legítimas. Tem apenas o intuito de defender o povo contra os *trusts* e açambarcadores que encarecem a vida exatamente como se faz nos Estados Unidos e noutros países que defendem a economia popular" (Arquivo GV 45.06.27). De fato, os estudos que levaram ao decreto incluem várias análises dos procedimentos de preservação da concorrência nos EUA, ainda que as possibilidades de defesa judicial dos

[190] Na excelente síntese de F.L. Corsi (1997, pp. 276-7) sobre a Lei Malaia: "Esta estabelecia normas visando impedir a formação de cartéis e trustes e quaisquer outras formas de manipulação de preços. A lei criava também a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), cujas atribuições legais eram bastante abrangentes: poderia intervir em todas as empresas envolvidas em atos considerados contrários à economia nacional, realizando inclusive desapropriações. A fusão, a incorporação e a dissolução de empresas em vários setores (indústrias bélicas, básicas, editoriais, de rádio e teledifusão etc.) dependiam de prévia autorização da CADE... Os funcionários da CADE teriam acesso a todos os livros e documentos das empresas. Em relação às empresas estrangeiras, a lei admitia a possibilidade de desapropriá-las sem indenização em dinheiro".

acusados fossem aqui reduzidas. Mas é inegável que o momento de criação da CADE (Comissão Administrativa de Defesa Econômica) indica que o objetivo de defender a economia popular dos "trustes e açambarcadores" visava também reforçar a popularidade de Vargas contra os ataques que o governo vinha sofrendo, aproximando-o do povo (e dos "queremistas") ainda que isto custasse apoios junto ao empresariado. Como se sabe, uma estratégia política similar seria de novo implementada por Vargas em 1º de maio de 1954.[191]

A reação contra a Lei Malaia assumiu características de uma verdadeira "campanha contra a estatização", envolvendo manifestos da Ordem dos Advogados, da UDN e uma carta aberta das classes produtoras publicada na Folha da Manhã, unificando comércio, indústria e agricultura — assinada por João Daudt d'Oliveira (presidente da Federação das Associações Comerciais), Euvaldo Lodi (presidente da Confederação Nacional da Indústria) e Iris Meinberg (presidente da União das Associações Agropecuárias do Brasil Central), e perguntando a Vargas: "Crédito e papel moeda mais do que duplicaram em 10 anos. Para que procurar outra causa para a alta de preços, quando ela está aí evidente aos olhos de todos?" (cf. E. Carone, 1976, pp. 369-377). Prosseguiam repetindo a síntese de Gudin:

> "A par do crescimento vertiginoso do volume de moeda e de crédito, agravou-se entre nós a alta de preços por força de escassez de mercadorias do consumo, oriunda: a) de redução das importações; b) do desvio de nossos limitados fatores de produção para a exportação proveitosa de matérias-primas e produtos de guerra, para os inúmeros empreendimentos realizados ou estimulados pelo governo, para a constituição de edifícios públicos e arranha-céus, e para as atividades militares; c) da deficiente capacidade de nossa rede de transportes, agravada pela dificuldade de combustíveis e de materiais, pela quase supressão do transporte rodoviário e pela redução da navegação de cabotagem. Em tal conjuntura, de superabundância de dinheiro e de escassez de mercadorias, não há dialética capaz de atribuir a alta de preços a supostos 'entendimentos, ajustes ou convênios entre empresas', para apontá-los como responsáveis por essa alta" (idem, p. 272).

---

[191] Na exposição de motivos da lei enviada a Vargas, Agamenon Magalhães afirmaria que "os trustes, desorganizando a pequena indústria, colocaram as classes médias e trabalhadoras à sombra da indigência econômica" (AGM 45.03.02). O arquivo Agamenon Magalhães do CPDOC-FGV contém vários estudos sobre o combate aos trustes nos EUA, sob os registros AGM 44.03.27/3, 44.05.11, 44.05.11, 44.06.01, 44.06.29, 44.07.13, 44.08.24, 44.12.07. O DL 7666 foi apelidado de Lei Malaia pelos Diários Associados de Assis Chateaubriand, pois Agamenon Magalhães era conhecido como "malaio" (ou "china gordo") por suas feições orientais. Afirmou-se na época que o decreto visava prejudicar diretamente a cadeia de Assis Chateaubriand — em razão de artigos de Agamenon contra o truste dos Diários Associados ainda como interventor de Pernambuco — e de fato o arquivo de Agamenon contém uma relação das empresas de Chateaubriand no Brasil (AGM 44.00.00/6) e artigos sobre o processo movido pelo governo norte-americano contra a cadeia Associated Press (AGM 45.03.02). Este último registro apresenta um grande número de documentos sobre o DL 7666. Significativamente, o arquivo Getúlio Vargas também apresenta uma lista da cadeia de empresas de Oswaldo Aranha, elaborada depois que o mesmo pediu demissão do cargo de ministro das Relações Exteriores no contexto do fechamento da Sociedade dos Amigos da América, de que havia sido reeleito vice-presidente: cf. GV 44.11.11.

E também utilizavam a tradicional ode ao capital estrangeiro (já apontado por Gudin como alternativa ao impacto inflacionário das emissões fiduciárias que acompanhariam a expansão do Estado) como recurso de crítica ao decreto-lei:

> "Como justificar, em país cujo ritmo de progresso está na estreita dependência de formação de capital, a discriminação contra capital estrangeiro, cujas empresas passam a ser logo passíveis de desapropriação sem justa indenização, por simples ato de uma comissão administrativa, quando o Brasil tem repetidamente afirmado em congressos internacionais o princípio de igualdade de tratamento de capitais nacionais e estrangeiros?" (p. 375).

O próprio Eugênio Gudin também endereçaria carta a Vargas, pedindo demissão dos vários órgãos de que participava como conselheiro por discordar frontalmente do DL nº7666 (EUG/ 45.07.30cor). O embaixador Carlos Martins endereçaria telegrama a Vargas informando-lhe da péssima repercussão do decreto nos meios oficiais e empresariais norte-americanos (GV 45.06.27). Um pouco mais tarde, o agora embaixador norte-americano no Brasil, Adolf Berle, concederia entrevista afirmando que uma Constituinte só teria sentido caso convocada por um governo democraticamente eleito (atacando frontalmente a principal demanda do "queremismo" e, na prática, aderindo à campanha da UDN da Constituinte sem Getúlio).[192]

Um efeito prático da criação da CADE por Vargas e Agamenon Magalhães foi, de um lado, reforçar a impopularidade dos industriais na questão inflacionária e, de outro, diminuir a

---

[192] A reprodução de sua entrevista consta da história oficial da UDN escrita por A.A. Mello Franco (1946). Para as circunstâncias que envolveram a participação do embaixador norte-americano na dinâmica da transição política brasileira, cf. S. Hilton (1987) e G.Moura (1984a) e (1991). O manifesto da UDN contra a lei Malaia falaria explicitamente nas pressões internacionais contra a lei (antes da entrevista do embaixador), além de associá-la (como Gudin propusera) aos regimes derrotados na guerra e à incompetência no controle da inflação: "este decreto, contra o qual já começa a levantar-se o clamor internacional, é nada mais que uma arma do tipo nazi-facista, com que a ditadura ameaça toda a economia brasileira — comércio, indústria e agricultura — inclusive, já se vê, as empresas de publicidade e de rádio...Por outro lado, ninguém, por mais ingênuo que seja, acreditará que a ditadura pense de fato em coibir os 'trustes' para servir o povo, quando notoriamente fecha os olhos às combinações e negociatas, a que se tem devido, em boa parte, o encarecimento e a escassez de gêneros alimentícios de primeira necessidade e os inomináveis escândalos do mercado negro" (in A.A. Melo Franco, 1946, p. 297). No manifesto das classes produtoras, além de retornar a acusação de culpa pela inflação à política inflacionista de Vargas (repetindo quase textualmente as causas apontadas por Gudin, uma a uma, exceto a existência de "lucros extraordinários"), a razão da união dos interesses agrários aos líderes comerciais e industriais era auto-evidente: "Ainda a título de combate a trustes e cartéis, inclue-se no decreto nº7666 uma reforma agrária, cujo sentido colide com o conceito emitido pelo próprio sr. presidente da República ao dizer que 'a nossa reforma agrária não implica redistribuição porque não temos, como outros povos, escassez de terras (discurso de instalação da Comissão de Planejamento Econômico)". Os dois primeiros signatários foram organizadores do I Congresso Brasileiro de Economia e da I Conferência das Classes Produtoras, membros do CNPIC e da comitiva brasileira à conferência de Bretton Woods. A impopularidade da lei junto a comunidade empresarial era tão grande e sua ameaça tão traumática que João Daudt de Oliveira destinaria grandes esforços políticos organizando, na Confederação Nacional do Comércio, o repúdio coletivo dos proprietários contra os projetos de repressão aos abusos do poder econômico, a partir do final dos anos 40. Como se sabe, uma das iniciativas do governo José Linhares foi revogar o DL7666, em 09/11/1945, afastando-se do legado rejeitado de Vargas junto aos proprietários.

popularidade de Vargas junto a eles. Embora a vinculação da política cambial à proposta de reaparelhamento da indústria instituída pelo regime de licença prévia (cinco meses antes) favorecesse os industriais nacionais, a legitimidade da defesa da proteção contra o *dumping* das importações era severamente afetada, se os empresários, já tributados por um imposto incidindo sobre "lucros extraordinários", eram agora acusados de atos contrários à economia popular. Por quê protegê-los da concorrência de similares importados? O DL nº7666 reforçava a centralidade da inflação na agenda política, mas também unificava o discurso empresarial a respeito das causas da inflação (o déficit fiscal) de maneira oposta àquela que Vargas buscava defender, ao se apresentar como defensor da economia popular. Por outro lado, aqueles que criticavam os mecanismos de controle cambial instituídos no início do ano se viam reforçados, pois a proteção contra a concorrência externa era o anteparo sob o qual os "lucros extraordinários" dos empresários nacionais prosperavam.

Em suma, o efeito da reação de Vargas às críticas liberais à sua política econômica foi, aparentemente, o de reforçá-las, trazendo definitivamente a crítica do excesso de governo, do déficit público e dos "lucros extraordinários" (ou seja, da regulamentação das importações) ao centro de debate sucessório, influenciando, mais tarde, a orientação econômica do governo eleito (ao que tudo indica, qualquer que fosse ele). De fato, as propostas do candidato da situação não se afastavam, na questão inflacionária, da matriz ideológica que orientava o programa da UDN: "Cessadas as operações de guerra, deveríamos restringir as despesas militares, protrair o início das obras novas e reduzir o andamento das já iniciadas, cuja conclusão não tenha efeitos imediatos sobre o barateamento do custo de vida, até que possamos restabelecer o equilíbrio das finanças públicas e estancar qualquer nova emissão de papel-moeda".[193]

---

[193] Frase citada com aprovação pelo Relatório do Banco do Brasil sobre o exercício de 1945 assinado por G. Silveira, 1946, p. 123, seguindo o comentário de que "no atual momento é favorável a perspectiva econômica e financeira do país, porque o governo está firmemente disposto a empreender a política do equilíbrio orçamentário, que é o único específico contra o mal da inflação". Neste sentido, deve ser qualificada a hipótese de P. Malan (1976) e (1984) segundo a qual a redução dos investimentos públicos teria sido uma reação de Dutra ao fracasso da proposta de reforma tributária no Congresso Nacional, pois isto já era proposta de campanha que, de fato, começou a ser realizada em resposta ao aumento do salário do funcionalismo público, *antes* do envio da proposta tributária ao Congresso; ademais, mesmo a proposta orçamentária enviada já continha provisão de gastos em obras públicas fortemente reduzida. Nas palavras de Bielschowsky: "Consensualmente, a grande causa da inflação, segundo as análises econômicas de todo o período, estariam sendo os déficits públicos, que sempre é, naturalmente, o argumento típico do empresariado, aquele que mais lhe convém — pelo menos no que diz respeito a seus interesses de curto prazo. Ao final da guerra, a recomendação mais enfática encontrada na literatura econômica era a de que se deveriam contrair as despesas públicas" (pp. 365-6). Saber se a interpretação da inflação proposta principalmente por Gudin era correta ou não como explicação acurada da realidade é um aspecto diferente da avaliação de sua difusão política, particularmente como recurso de poder utilizado na crítica do regime: para o primeiro aspecto, cf. por exemplo Malan et alli (1977).

4.4. As imagens ideais e as percepções da realidade: a política econômica brasileira (1945-1948)

É no contexto geral de crítica às orientações "inflacionistas" de Vargas que devem ser entendidas a revogação da lei Malaia no governo Linhares e a orientação ortodoxa definitivamente imprimida pelo ministro José Pires do Rio. Além das iniciativas voltadas a contrair a expansão do crédito e os investimentos públicos, a revogação do regime de licença prévia das importações (Portaria Interministerial nº7) pela Portaria nº258 (28/12/45) apenas começaria o desmonte dos mecanismos cambiais instituídos no Estado Novo, em meio às fortes esperanças a respeito da recuperação do comércio e do investimento externo no pós-guerra. A sucessão de iniciativas progressivas de desregulamentação cambial, mantendo a taxa fixa, é bem conhecida: o DL nº 9025 (27/02/46) e a Instrução 13 da Sumoc (28/02/46) reestabeleceriam a liberdade de acesso ao câmbio, a liberdade de retorno aos capitais estrangeiros e seus rendimentos (desde que respeitassem alguns tetos sobre o capital total), revogariam o mercado de câmbio livre-especial (que encarecia câmbio para viagens), e reduziriam de 5 para 3% o imposto sobre operações de câmbio e de 30 para 20% a quota das cambiais de exportação que alimentavam o mercado oficial, dentre outras iniciativas. A Instrução 17 da Sumoc (20/07/46) simplesmente extinguiria o mercado oficial de câmbio, transferindo todas as transações para o mercado livre, operando à taxa fixada em torno de Cr$18-19/US$. O DL nº9522 (26/07/46) extinguiria o imposto de 3% sobre as operações cambiais (mas o DL nº9524, da mesma data, instituía a aplicação compulsória de 20% da contrapartida em moeda nacional das receitas com exportações em letras do Tesouro de 120 dias com juros de 3%, alegando o motivo de contenção da inflação). E, finalmente, a Instrução 20 da Sumoc (27/08/46) afirmava, no texto (otimista) da lei que, "tendo em vista as condições favoráveis do mercado de câmbio, resolve abolir temporariamente as restrições impostas...ao retorno de capitais, juros, lucros e dividendos, bem como autorizar sejam atendidas, sem restrições de limites, as transferências relativas à manutenção, viagens e turismo" (cf. J. Leonel, 1955, e P. Malan et alli, 1977).

O sentido destas iniciativas era claro, e na retórica do governo este sentido sequer parecia seriamente questionável. Em sua primeira mensagem enviada para inaugurar as sessões do Congresso Nacional (15/03/47), o presidente Dutra afirmaria claramente que

> "Cabe tratar da importante questão do comércio exterior, na qual *a política do governo se enquadra no plano geral econômico-financeiro de combate à inflação*. Assim, no tocante à importação faz-se mister incentivar, predominantemente, a entrada no país de bens de produção, sem perder de vista, entretanto, a conveniência da vinda de certas utilidades básicas, particularmente gêneros de

primeira necessidade, que, sobre representar um freio à especulação em certos setores, contribui para diminuir o desequilíbrio entre as disponibilidades de bens de consumo e o meio circulante" (E. Dutra, 1947, p. 85, ênfase minha).

Como a mesma mensagem apontava, a liberalização das importações visava conter a inflação interna, conjugando (um tanto contraditoriamente) o aumento da capacidade de produção interna com o aumento da oferta concorrencial de bens de consumo:

"Do ponto de vista econômico-financeiro, a característica preponderante da situação geral do país é o forte desequilíbrio, traduzido nos fenômenos de inflação, entre a massa dos produtos de consumo, imediato ou durável, entregue aos mercados internos, e os meios de pagamento...Obviamente, estavam indicadas, para imediata prescrição, medidas de duas espécies: umas, de natureza financeira, para estancar a corrente emissiva avolumadora do meio circulante; outras, de natureza econômica, com o objetivo de aumentar a produção interna e, subsidiariamente, a importação dos artigos de maior carência" (p. 57).

Tabela 35 - Margens Brutas de Proteção Tarifária (%)

Anos	impostos de importação / valor das importações
1939	20,6
1940	19,7
1941	19,2
1942	14,5
1943	9,7
1944	11,3
1945	11,7
1946	10,8
1947	8,2
1948	7,9
1949	8,2
1950	8,3
1951	7,5
1952	7,0

Fonte: Malan et alli (1977).

A contração do crédito, entretanto, deveria ser seletiva, para não estancar o crescimento da oferta dos bens (mormente gêneros agrícolas) e serviços públicos (particularmente transportes) mais afetados pela economia de guerra, de maneira a contribuir diretamente para o combate à inflação (pp. 58-75, o que já era proposta de Otávio Gouvêia de Bulhões desde 1941, como observado). Quanto às iniciativas de liberalização dos fluxos de capital estrangeiro, o sentido também era claro nas palavras do presidente:

"De igual modo, foi assegurado o retorno do capital estrangeiro...Tal providência, de grande alcance para a atração de novos capitais estrangeiros, tão necessários à nossa expansão econômica, foi ampliada logo após, abolindo-se limitações percentuais a que estava sujeito o retorno de capitais, bem como restrições à remessa de juros, lucros, dividendos, viagens etc... Abrimos as portas ao capital alienígena sempre que ele possa colaborar ativamente na exploração racional de nossos recursos naturais, no aperfeiçoamento

de nossas instalações técnicas, na criação de novas indústrias, e continuaremos esta política com as precauções necessárias para que esta colaboração seja de fato benéfica à economia nacional" (pp. 95-7).

Em português claro, a esperança de colaboração na "exploração racional de nossos recursos nacionais" tinha em vista particularmente a participação estrangeira na exploração e refino de petróleo, objeto que seria de um ante-projeto governamental (o Estatuto do Petróleo) que, como se sabe, previa uma participação externa mais efetiva do que seria aprovado; mas a esperança de atração de capitais externos era certamente mais ampla do que isto. Significativamente, esta mensagem enfatizava que a velha forma de tomada de empréstimos através de agentes financeiros privados havia sido substituída pelo recurso a empréstimos de governo a governo, pois a forma de aplicação privada por excelência passava a ser o investimento direto. A esperança de atrai-lo em massa era efetivamente citada como o motivo por trás da liberalização das remessas.[194]

Antecipando a descrição das diversas iniciativas liberalizantes na Mensagem Presidencial, a maneira como o cenário externo era concebido é muito significativa para entender o refluxo da liberalização à medida que as expectativas otimistas se mostrassem ilusórias. Em geral, estas medidas liberalizantes teriam sido possibilitadas pelo cenário externo presumidamente favorável: "A situação cambial do Brasil não deixa preocupações no momento e apresenta indícios favoráveis para o futuro. O grande saldo da balança comercial permitiu, em 1946, alterações de grande significação na política cambial..." (segue-se a descrição das iniciativas liberalizantes, pp. 94ff). As esperanças relativas à grande entrada de capitais externos que se seguiria às iniciativas liberalizantes, de um lado, e às esperanças (paralelas) de ser tratado pelos norte-americanos como "aliado especial" na obtenção de empréstimos governamentais, de outro, tornam claro porque, embora se esperasse uma redução do saldo comercial à medida que a recuperação dos países industriais, mesmo que aumentasse a demanda pelas exportações agrícolas brasileiras, aumentasse ainda mais a oferta de bens importados no mercado brasileiro (ver p. 86 da Mensagem Presidencial ou várias passagens correspondentes nos relatórios do Banco do Brasil e do Ministério da Fazenda), a redução esperada dos saldos comerciais não seria motivo de

[194] "Em matéria de crédito internacional, observa-se o deslocamento dos empréstimos por parte dos particulares para os governos ou instituições internacionais. A redução de créditos particulares aos governo decorre da manifesta preferência aos investimentos diretos. A entrada de capitais estrangeiros no território nacional, para variados empreendimentos, tende a ser cada vez maior. Com o propósito de facilitar o afluxo de tais capitais, o governo baixou o decreto lei nº9025, assegurando a remessa de lucros e o retorno dos capitais" (pp. 96-7). Na verdade, a substituição dos empréstimos privados por investimentos diretos externos não resultava de uma "preferência" mas, primeiro, dos efeitos da Grande Depressão e da guerra sobre o sistema financeiro internacional e, naquela conjuntura, da ordem restritiva aos fluxos de empréstimo privados negociada em Bretton Woods, eventos que enfraqueceram as firmas bancárias internacionais e fortaleceram as corporações produtivas "multinacionais".

angústia: evidentemente, esperava-se que o comportamento fortemente positivo da conta capital compensaria o aumento das importações necessárias pelo controle da inflação, o reaparelhamento industrial e a adaptação das elites consumidoras aos novos padrões de consumo internacional. Caso contrário, o refluxo da liberalização cambial seria inevitável, em vista da escassez de divisas resultante. Não é mera coincidência que as primeiras iniciativas efetivas de re-regulamentação (meados de 1947) fossem feitas quase ao mesmo tempo em que, sem poder negar aos interlocutores (ou iludir-se) dos problemas cambiais que o país experimentava, Dutra insistia diretamente junto a Truman quanto à necessidade premente de empréstimos, enquanto o próprio general Marshall recusava as solicitações afirmando, na Conferência do Rio (setembro de 1947), que o desenvolvimento latino-americano carecia de "um tipo de colaboração no qual cidadãos e grupos privados teriam um papel muito mais importante a desempenhar que no programa destinado a ajudar a reconstrução dos países europeus" (*apud* P. Malan, 1984, p. 67).

Tabela 36 Importações por categoria de uso (1944-1950) Em %

Anos	Bens de consumo duráveis	Não duráveis	Total	Comb/ lubrificantes	Insumos p/ indústria	P/ Agricultura	Total	Bens de K p/ indústria	P/ Agricultura	Mat. de Transporte	Bens de K diversos	Total
1944	2,5	7,0	9,5	9,3	55,1	1,0	56,1	14,2	0,6	7,5	2,7	25,0
1945	4,4	9,2	13,6	10,0	53,4	1,0	54,4	9,4	1,1	8,2	3,4	22,1
1946	9,0	12,7	21,7	9,5	42,2	0,8	43,0	8,8	1,3	11,5	4,2	25,8
1947	11,7	8,1	19,8	9,5	40,0	1,0	41,0	9,5	1,7	14,2	4,6	29,6
1948	10,7	7,2	17,9	12,6	37,9	1,0	38,9	9,8	3,3	14,4	4,7	30,6
1949	8,9	6,6	15,5	12,0	41,5	1,1	42,6	11,3	4,1	9,8	5,5	29,9
1950	6,7	7,0	13,7	14,8	38,9	1,8	40,7	12,1	3,2	9,6	4,9	30,8

Fonte: P. Malan et alii (1977), p. 140.

Tornou-se comum a visão segundo a qual a crise cambial de 1947 teria resultado principalmente do desperdício das reservas cambiais acumuladas na guerra com importações supérfluas de bens de consumo duráveis e viagens internacionais no imediato pós-guerra, a partir da primeira e eloqüente interpretação oficial sobre a crise, a do relatório da Cexim apresentado em junho de 1947, antes de instituir-se novo regime de licença prévia.[195]

---

[195] Para a mensagem da Cexim de junho de 1947, cf. R. Bielschowsky, 1985, p. 360, e para exemplos da referida interpretação, ver M. Bandeira, 1973(1997), G. Moura, 1984b, e as edições (posteriores à crise) da *História Econômica do Brasil* de Caio Prado Jr. O próprio Vargas afirmaria esta interpretação em seus discursos, criticando a política do governo Dutra: dentre suas várias alusões ao tema, cf. especialmente *A Campanha Presidencial*, p.25. Quanto ao saldo da conta "transferências" (remessas para manutenção de turistas ou residentes nacionais no exterior etc.), ele passaria de um superávit de algo mais de US$ 3,5 milhões na média de 1943-4, para déficits de mais de 7,5 milhões em 1945 e de 24 milhões ao ano em 1946 e 1947, voltando a cair para cerca de 7 milhões em 1948 e 3 milhões em 1949. Historicamente, os valores deste déficit em 46-47 foram extremamente altos, justificando a percepção contemporânea de uma ruptura significativa com a experiência dos anos de restrição. Mas a soma dos valores negativos de 1946-7 representaria cerca 3% do total de importações do período, e menos ainda do valor das exportações — embora

Esta interpretação, porém, não parece corresponder completamente à realidade. É verdade que as importações de bens de consumo duráveis no ano de 1946 multiplicaram mais de cinco vezes as importações do ano anterior, e mais de sete vezes em relação à média do biênio 43-44 — anos em que a Coordenação de Mobilização Econômica, em conjunto com a embaixada norte-americana, passaria realmente a limitar com rigor, em meio à escassez de oferta de bens civis e de praça marítima norte-americana (associada ao funcionamento da economia de guerra), o "desperdício" provocado pelas encomendas de bens de consumo duráveis verificadas nos anos iniciais da guerra. Entretanto, as importações de bens de consumo duráveis em 1946 foram apenas um pouco mais que o dobro que as de 1941, quando, em plena guerra, os controles ainda não haviam sido endurecidos. Por outro lado, "o *quantum* das importações de bens de capital para a indústria cresceu respectivamente em 47% e 57% em 1946 e 1947. O *quantum* das importações de matérias primas para a indústria, apesar de ter declinado em 1946, cresceu 50% em 1947. A participação dos bens de consumo durável na pauta de importações foi de 9% em 46 e 11,7% em 1947, aproximadamente da mesma ordem de magnitude que em 1938-39 — 10,8 e 10,9%" (cf. Pedro Malan, 1984, p. 66).

Tabela 37 Balança Comercial: 1939-1950 US$ milhões

Anos	Exportação FOB (A)	Importação CIF (B)	Importação FOB (C)	Saldo (D) = (A) - (C)
1939	306,7	252,6	218	88,7
1940	263,1	244,7	200,7	62,4
1941	358,1	273,4	222,5	135,6
1942	400,6	233,1	177,4	223,2
1943	466,2	309,4	226,9	239,3
1944	574,5	404,8	310,4	264,1
1945	655,4	437,1	322,5	332,9
1946	985,0	673,0	584,0	401,0
1947	1152,0	1217,0	1056,0	96,0
1948	1180,0	1121,0	973,0	207,0
1949	1096,0	1103,0	957,0	139,0
1950	1355,0	1085,0	942,0	413,0

Fonte: Malan et alli (1977), p. 128 e 145.

Muito embora a crise cambial não tenha sido provocada apenas ou principalmente pelo aumento das importações de bens de consumo duráveis, não se deve subestimar a importância do mimetismo do padrão de consumo parcialmente induzido pela intensa propaganda do *american way of life,* durante a guerra, na decisão de liberar as importações de bens de consumo duráveis. Nas palavras de A.P. Tota (2000, pp. 56-7): "Na primeira metade de 1942, os anúncios de

representando gastos em dólar, eram insuficientes para explicar a relevância que às vezes sê-lhes confere para explicar a crise.

empresas americanas nos veículos de comunicação brasileiros (rádios e jornais) começaram a escassear. Isso porque os produtos mais anunciados — pneus, geladeiras, automóveis — praticamente não existiam mais no mercado. As fábricas estavam empenhadas na produção de materiais bélicos...Nelson Rockefeller usou de toda sua influência para convencer seus pares da Ford, da GE e da GM para continuarem a investir em propaganda, mesmo sem ter o que vender. Assim, a revista Seleções de novembro de 1943 anunciava... 'Hoje, produção militar; lavadoras, amanhã'. Em janeiro do ano seguinte, a GE garantia que 'a eletrônica trará a televisão em nosso lar'...as grandes empresas americanas aumentaram seus gastos com propaganda: de 4 milhões de dólares no primeiro ano da guerra, o total passou a 8 milhões, em 1942; 13,5 milhões, em 1943; 16 milhões, em 1944, e 20 milhões, em 1945". A escassez de importados em meio a essa grande campanha não deve ser desconsiderada na análise da decisão de revogar o regime de licença prévia em 1945, em vista de sua evidente popularidade, claramente reconhecida por José Pires do Rio (1947, pp. 484-5, 499-501).[196]

Tabela 38 Índices de comércio exterior (1928-1945) (1939=100)

Ano	Importação		Exportação		Relação de trocas	Relação de trocas	Capacidade para importar
	Índice de preço	Índice de *quantum*	Índice de preço	Índice de *quantum*	(1939=100)	1928=100	
1939	100	100	100	100	100	44,6	100
1940	121,3	82,1	107,0	82,5	88,2	39,3	72,8
1941	133,1	83,1	127,3	94,1	95,6	42,6	90,0
1942	159,3	58,6	175,7	76,0	110,3	49,2	83,8
1943	187,6	66,0	196,8	79,0	104,9	46,8	82,9
1944	188,8	85,0	220,5	86,6	116,9	52,1	101,1
1945	195,8	88,4	234,7	92,5	119,9	53,5	110,9
1946	214,3	120,2	302,0	107,5	140,9	62,8	151,5
1947	258,7	174,1	383,6	98,3	148,3	66,1	145,8
1948	287,6	144,2	397,7	97,2	138,3	61,7	134,4
1949	280,9	145,3	416,9	85,9	148,4	66,2	127,5
1950	253,7	158,3	629,5	70,5	248,1	110,7	174,9

Fonte: Malan et alli (1977), p. 135.

[196] A popularidade dos artigos importados pode ser aproximadamente estimada de relatos impressionistas da época: nos termos do relatório oficial da CEXIM de junho de 1947, os consumidores que aspiravam por bens importados não envolviam apenas as "classes abastadas", pois foram importadas também "bagatelas e artigos da moda, que exercem poder de fascinação invencível, mormente sobre as camadas mais modestas das populações, que, para obtê-los, em regra assumem, pelo tão divulgado sistema de 'prestações', encargos financeiros que comprometem e sacrificam por muitos meses a melhor parte de seus diminutos salários" (*apud* R. Bielschowsky, 1985, p. 360). Embora os relatos impressionistas possam levar a exageros quanto à magnitude do efeito das importações de bens de consumo duráveis sobre as contas externas, eles são muito indicativos do impacto cultural e da popularidade junto aos consumidores da presença de novos objetos de consumo, depois de alguns anos de escassez — cuja percepção era parcialmente induzida pelas campanhas publicitárias que alimentavam promessas de abundância.

Por outro lado, se é plausível supor que a liberalização cambial ajudou a desacelerar a taxa de inflação no pós-guerra (cf. tabelas 33 e 34) e implicou na popularidade fugaz do governo junto aos consumidores urbanos, a seqüência de liberalização não deve ser concebida pura e simplesmente como uma tentativa de retorno à velha inserção internacional correspondente à "vocação agrária" da economia brasileira, ao contrário do que já sugeriram alguns autores (cf. T. Skidmore, 1967; O. Ianni, 1971; e G. Moura, 1984b). De fato, embora o incentivo à agricultura fosse visto nos documentos e declarações oficiais como uma forma de "reequilibrar" a economia brasileira e permitir o combate à inflação, não há indícios de que isto se fizesse negando o evidente processo de industrialização que já nos afastara da "vocação agrária". A grande comemoração do início das operações da CSN não corrobora que Dutra fosse um agrarista anti-industrialista (a empresa era explicitamente tomada como a mais forte evidência de que o país já não era somente agrícola, confundindo-se com a imagem do futuro do país), como ele freqüentemente fazia questão de dizer que não era (cf. suas Mensagens Presidenciais na abertura dos anos legislativos). Sem desconsiderar a influência do mimetismo cultural e a demanda reprimida por mercadorias importadas divulgadas por grandes campanhas publicitárias (e o cálculo da popularidade que a liberação de importações poderia trazer), a *rationale* da liberalização deve ser vista onde era *explicitamente* justificada: quanto aos produtos importados, ajudar o combate à inflação, o grande tema da agenda de política econômica no final da guerra; quanto às remessas de rendimentos de capital, estimular investimentos sem pressionar as contas externas e os recursos internos.

É verdade que, naquele contexto político-ideológico, o combate à inflação envolvia também combater os "lucros extraordinários" de que os industriais estariam desfrutando, embora o método de combate fosse menos direto que aquele proposto por Vargas. Mas o fato de que a "lei Malaia" tenha sido substituída pela liberalização das importações não indica que esta visasse à "ruralização" do país. Na conjuntura de crise do Estado Novo, o objetivo da mobilização política e ideológica dos defensores da agricultura era, de um lado, estancar e mesmo reverter a grande modificação de preços relativos favorável aos produtos manufaturados, que seria responsável pelo "encarecimento da vida" (aos olhos dos que não ofertavam produtos manufaturados) e pelos "lucros extraordinários" dos industriais e, paralelamente, combater as várias formas que assumia o "desvio de recursos" para o governo ou entre os setores, que Vargas estaria presumidamente promovendo às custas da agricultura. Estas demandas, porém, eram quase sempre acompanhadas da ressalva de que não se tratava de negar "o progresso" trazido pelo processo de industrialização em curso no país. Se a pressão dos "ruralistas" fosse hegemônica o suficiente a ponto de subordinar o combate inflacionário (que também envolvia combater os "lucros

extraordinários da indústria") à agricultura de exportação na escala de prioridades da política econômica, o governo não hesitaria em ajustar a taxa nominal de câmbio à elevação dos preços (e custos) domésticos (uma demanda freqüente dos exportadores agrícolas), ao invés de evitar a todo custo os impactos inflacionários de tal opção. E tampouco imporia restrições a exportações de alguns produtos para privilegiar o abastecimento do *mercado interno* — algo distante de uma opção "passadista" por um retorno aos velhos tempos.[197]

Tabela 39 Brasil: Taxas de Câmbio (1946-1952) Cr$/US$

Anos	Exportação	Livre (câmbio negro)	Oficial	Importação[a]
1946	19,42	19,42	-	19,36
1947	-	29,90	-	19,29
1948	18,38	27,20	18,50	19,66
1949	18,38	29,50	18,50	19,66
1950	18,38	32,40	18,50	19,66
1951	18,38	30,20	18,50	19,94
1952	18,38	34,30	18,30	20,22

[a] Taxa de venda que incorporava a taxa variável sobre as vendas de divisas pelo Banco do Brasil, variando entre 0 e 8% no período.
Fonte: Malan et alli (1977).

Na defesa da tese relativa à restauração da filosofia da "vocação agrária" do país, Thomas Skidmore (1967), cap. 2, se prende exageradamente à citação absolutamente descontextualizada de uma passagem do relatório do Ministério da Fazenda referente a 1946 (editado em maio de 1947): "É da essência da economia latino-americana, e o Brasil nesse conjunto está integrado, certa concentração de esforços na exportação de matéria prima e de gêneros alimentícios, bem como a importação de uma ampla variedade de artigos manufaturados e de comestíveis industrializados", parágrafo muito citado na bibliografia (por exemplo, Lessa & Fiori, 1984). Mas o autor não se refere, por exemplo, a que o relatório enfatizava anteriormente que "os prósperos negócios de exportação" precisariam "ficar condicionados às necessidades do mercado interno, a fim de se evitarem as perturbações da vida econômica, financeira e social" (p. 159). A própria passagem citada fora de contexto é imediatamente precedida pelo comentário que lhe confere

[197] Por paradoxal que possa parecer à luz das críticas que lhe foram feitas, era o senador Getúlio Vargas que, antes pressionado pelas acusações de que esquecera a agricultura, acusava o governo de desfavorecer a agricultura de exportação, clamando por uma desvalorização cambial que o governo insistia em evitar a toda prova: "A tendência internacional, especialmente dos Estados Unidos, é no sentido de redução do valor do dólar em face do ouro, para favorecer as suas exportações. A tendência observada no seio do governo (brasileiro) é aumentar o valor do cruzeiro para dificultar as exportações em geral" (no famoso discurso de 03/07/1947 in *A política trabalhista no Brasil*, p. 251, onde se segue uma feroz crítica da política cambial do governo Dutra).

sentido: "Sem dúvida, a melhoria das *condições do mercado interno* depende muito da recuperação do movimento importador" (p. 172; grifo meu).

O sentido geral do relatório (como de outros documentos e declarações oficiais da época) na parte referente ao comércio exterior é bastante diferente daquele que Skidmore e outros pretenderam dar-lhe. A justificativa da necessidade de importação é feita em função da necessidade de regularizar a situação do mercado interno, desabastecido de importações, durante a guerra, que *ainda* lhe eram necessárias porque o país não fôra capaz de aparelhar-se para suprir suas próprias necessidades:

> "No início da atual administração, a situação econômica do país caracterizava-se pela sub-produção de mercadorias e excesso de procura externa e interná. A deficiência da produção ainda mais se agravara pelo baixo nível da importação...Esse desequilíbrio provém em grande parte da segunda guerra mundial, em que o país teve de sacrificar as necessidades vinculadas às exigências do consumo interno...*ainda* não atingimos a etapa em que se torne possível contar com a preponderância do mercado interno nas atividades econômicas...Predominarão assim os efeitos econômicos e financeiros do comércio exterior no conjunto da vida nacional, enquanto não se desenvolver quantitativamente a produção interna, diversificando-se nos setores agropecuário, mineral e fabril, sobretudo pela transformação manufatureira das matérias-primas nacionais...Urge empenhar esforços para que o nível da produção primária acompanhe o surto demográfico do país, quer quanto às safras de gêneros alimentícios, quer em relação às colheitas de matérias primas indispensáveis à alimentação e à produtividade manufatureira" (pp. 154-5).

Neste sentido, assim como na Mensagem Presidencial de 1947, o surto de importações de 1946 era elogiado tanto por restaurar o equilíbrio do mercado interno aumentando a oferta e contendo a aceleração inflacionária, *quanto por possibilitar o reaparelhamento produtivo necessário para também satisfazer o mercado interno.* Isto valia tanto para a agricultura voltada para o mercado interno, quanto para a indústria. Quanto à necessidade de substituir as importações de trigo: "dependemos de gêneros alimentícios de gêneros de procedência preponderantemente estrangeira, conforme o caso do trigo. Aparelha-mo-nos com o objetivo de diminuir esse grau de dependência do mercado externo" (pp. 172-3). Quanto à produção industrial: "As máquinas, aparelhos, ferramentas e utensílios absorveram 21,32% da importação em cruzeiros. O aumento ocorrido no biênio foi de 96,64%. Portanto, quase duplicou, em cruzeiros, a importação relativa a esse grande agrupamento formado por materiais reprodutivos tão indispensáveis ao surto da economia brasileira" (p. 174).[198]

---

[198] Cabe lembrar que o ministro Correia e Castro, responsável pelo relatório, seria realmente um grande proprietário de terras depois de fazer carreira no Banco do Brasil e em bancos privados (e cujo pai, herdeiro dos barões de Campo Belo e grande proprietário em Vassouras, arruinara-se na experiência "papelista" do Encilhamento) mas, também, era empresário da indústria de refino de petróleo (dependente da expansão da economia urbano-industrial). Abandonando o ministério em 1949, se dedicaria também à agricultura voltada para o mercado interno, desenvolvendo a cultura de trigo em sua fazenda em Itararé (SP). Uma análise mais detalhada do pensamento econômico do período indica que a percepção de que a importância do mercado interno e do processo de industrialização do país viera para ficar não fôra

Tabela 40 Índices setoriais e global do produto real (1939=100)

Ano	PIB	Agricultura	Indústria
1939	100	100	100
1940	99	91	105
1941	107	98	117
1942	105	96	112
1943	113	103	124
1944	118	104	130
1945	121	103	135
1946	136	112	157
1947	135	110	162
1948	150	115	184
1949	162	122	201

Fonte: Fishlow, A. (1972).

Justamente por ser difícil discordar da clássica interpretação de C. Lessa (1963) segundo a qual, na prática, a política econômica ao longo do governo Dutra esteve enquadrada pela prioridade conferida à estabilidade monetária e cambial, não se deve desconsiderar a crescente presença de elementos indicadores de sua preocupação com temas relativos à indústria (e seu "reaparelhamento"), pois as questões não eram tidas como opostas. A este respeito, é digno de nota que depois da relativa estagnação do crédito do Banco do Brasil em 1946-47 (que afetou mais os créditos agrícolas do que comerciais e, principalmente, industriais), a expansão do crédito do

simplesmente esquecida sob o impacto da influência liberal: mesmo os liberais mais radicais, como o ministro da Agricultura Daniel de Carvalho, falavam da necessidade de uma "volta à terra" no sentido de promover um crescimento mais "equilibrado" do que presumidamente se verificava com Vargas, e não para defender a "ruralização" do país. Cf. Daniel de Carvalho (1946), *Estudos de economia e finanças*. A mesma idéia reflete mais o espírito do elogio à agricultura feito no Relatório da Fazenda de 1946 do que a hipótese de que se defendia a "vocação agrária" do país: "O reconhecimento dessa interdependência (entre os setores) e o desvelo pela regularidade do trabalho produtivo corresponde a planejamento econômico-financeiro...Coube ao poder público *articular medidas garantidoras do futuro industrial do país em função do mercado interno* e do consumo de nossa produção no exterior, *sem os extravasamentos que estavam singularizando a exportação*, tais como a constante alta de preços e o sacrifício do mercado interno. *Há um termo médio* de conciliação entre os interesses dos diversos ramos da produção entre si e nas suas relações com o mercado interno. Não atende ao bem estar coletivo criar e proteger indústrias dando-lhes caráter de monopólio"(p. 157). O mesmo tema reapareceu no debate Simonsen-Gudin, quando Simonsen compareceu à CPE (31/08/1945) para rebater diretamente as críticas de Gudin, devolvendo-lhe outras. Ante a acusação de Roberto Simonsen de que seria anti-industrialista, por exemplo, Gudin respondeu: "Não sou nem nunca fui contra a indústria nacional — é preciso que se note. Seria um prova de estupidez crassa ser contrário à indústria nacional num país que não pode ser de economia puramente agrícola. Insurjo-me, apenas, contra o fato de, num regime de escassez, terem se auferido lucros fabulosos, contra o fato de, numa fase de pauperismo...haja apesar dessa miséria, indústrias que auferem lucros superiores ao seu capital e que ainda pedem, ao fim, que se estabeleça um regime que vede a concorrência" (Ata da 19ª Reunião, segunda parte, p. 12: Arquivo EUG/1945.06.00d). De fato, os resultados de uma exaustiva pesquisa dos documentos e debates da época defendem convincentemente que a postura de "reequilibrar" as relações entre os setores caracteriza mais adequadamente a posição dos liberais do período do que a suposição de que não eram diferentes dos agraristas do Império ou da Primeira República, aspirando por uma volta dos velhos e bons tempos: cf. R. Bielschowsky, 1985, pp.313-332.

Banco do Brasil que se seguiu foi sempre mais acelerada para a indústria do que para a agricultura, antecipando o que ocorreria nos primeiros anos do segundo governo Vargas.

Tabela 41 Taxa de crescimento nominal dos empréstimos do Banco do Brasil (%)

Anos	Crédito total	Agricultura	Indústria
1939	37,7	45,5	60,3
1940	37,4	73,4	20,7
1941	40,0	56,4	24,3
1942	21,7	56,9	16,8
1943	14,3	13,3	59,4
1944	86,1	123,7	94,8
1945	43,9	72,5	4,6
1946	1,0	-8,7	12,9
1947	6,7	-8,6	20,5
1948	11,9	-1,6	29,0
1949	21,3	23,6	30,9
1950	15,4	19,1	20,5
1951	66,0	29,4	90,7
1952	39,6	39,5	58,0

Fonte: Malan et alli (1977), p. 244.

Embora o contexto ideológico em que se elegeu e a correlação de forças políticas sobre a qual se sustentou limitasse os horizontes dos projetos econômicos a que o governo Dutra se podia permitir (cf. especialmente S. Draibe, 1980), o período não se caracterizou por um "retorno" ao velho liberalismo presumidamente característico da Primeira República, se com isto se quiser dizer a completa desconsideração dos interesses do "reaparelhamento" da indústria nos cálculos feitos quanto às opções de política econômica. Negar este extremo não quer dizer, inversamente, que os industriais se tornassem "hegemônicos" em algum período do governo. Mas entre admitir que não havia um programa coerente para fomentar a industrialização do país e afirmar que os interesses industriais não eram considerados nos cálculos das decisões ao longo de todo governo Dutra vai uma distância grande que permite posições intermediárias.[199]

[199] A posição de Sônia Draibe, 1980, pp. 144-5, é, neste sentido, bastante equilibrada: "O primeiro período do governo seguiu uma política econômica de corte liberal, em relação ao comércio exterior, e ortodoxa em relação aos cortes do gasto público, ao crédito e ao congelamento dos salários. Entretanto, nas relações mais estruturais entre o Estado e a economia, não se procedeu a uma reversão liberal: tal pretensão esbarraria nos limites sociais e políticos das forças dominantes...", seguindo-se interessantes comentários sobre a correlação de forças políticas no período.

Tabela 42 Participação no total de empréstimos do Banco do Brasil

Anos	Agricultura (%)	Indústria (%)
1939	22,6	19,6
1940	28,5	17,2
1941	31,8	15,3
1942	41,0	14,7
1943	40,6	20,5
1944	48,9	21,5
1945	58,6	15,6
1946	52,9	17,4
1947	45,4	19,7
1948	39,9	22,7
1949	40,7	24,5
1950	42,0	25,6
1951	32,7	29,4
1952	32,7	33,3

Fonte: Malan et alli (1977), p. 244.

Embora no início do governo de fato existisse um grande otimismo quanto à possibilidade de garantir um elevado nível de importações no pós-guerra, a necessidade de importar bens de consumo para reduzir a pressão de seus preços internos era complementada, em todas as mensagens executivas e ministeriais que explicavam a liberalização de importações, pela ênfase na necessidade de aparelhar a indústria, *de maneira a possibilitar que a elevação da produção interna também colaborasse para satisfazer a demanda interna*. Quando o otimismo quanto à abundância cambial foi substituído pela percepção da realidade de restrição de divisas, era claro que a estabilidade monetária dependeria não apenas de que se evitasse a todo custo a desvalorização cambial, como também da possibilidade de garantir o crescimento da produção interna em conjunto com a demanda interna. No entanto, a literatura sobre a decisão de instituir o regime de licença prévia, quase sem exceções, apenas enfatiza a recusa em experimentar os impactos inflacionários de uma desvalorização, desconsiderando que garantir a expansão da produção industrial também era algo tomado como um meio de evitar a aceleração inflacionária que, oriunda do período de guerra, era explicada não só pela expansão das emissões, mas também pela existência de limitações de oferta externas (bloqueio das importações) e internas ("desaparelhamento"). Nesse sentido (e equivocadamente), em vista do correto reconhecimento de

que os industriais não eram hegemônicos e de que o combate à inflação era o objetivo primordial da política econômica, a decisão de instituir um novo regime de licença prévia em 1947 vem sendo freqüentemente interpretada como uma opção inteiramente "inconsciente" de seus impactos favoráveis sobre o "reaparelhamento" da indústria voltada para o mercado interno.

A interpretação mais explícita neste sentido é a de T. Skidmore (1967), embora outros autores proponham formulações parecidas. Diante da crise cambial que se tornaria flagrante em meados de 1947, nas palavras de Skidmore, 1967, p. 98, "um equilíbrio a curto prazo só poderia ser conseguido pela adoção de uma dentre as medidas: a desvalorização ou o controle de câmbio. Escolhendo esta última, o regime de Dutra, provavelmente sem perceber as implicações de sua atitude, forneceu um poderoso estímulo à industrialização brasileira... Este processo não foi, de modo algum, produto de uma política deliberada por parte do governo Dutra. Ao contrário, resultou de medidas destinadas à solução de problemas imediatos, tais como a inflação interna e o desequilíbrio no balanço de pagamentos...Do ponto de vista dos que defendiam a industrialização do Brasil, são exemplos de 'sonambulismo' no planejamento da política econômica".[200]

É claro que a re-regulamentação só pode ser entendida no contexto da efetiva crise cambial, claramente associada, como cedo se tornou claro, à acumulação de superávits com áreas de moeda inconversível e déficits em moeda conversível (dólar), à tardia recuperação dos preços do café, e ao desfavorável saldo de capitais (mas nada menos que uma saída líquida de capital privado de cerca de US$ 400 milhões entre 1946-50 resultou da recusa do governo Dutra em imprimir à política financeira externa o mesmo refluxo que caracterizou a regulamentação das transações comerciais). Neste sentido, ao contrário do que certas narrativas liberais deixam a entender, a instituição de controles cambiais não foi uma "escolha" pura e simplesmente determinada por um "plano" (reflexo de uma ideologia "autárquica" e dos interesses beneficiados com ela) de favorecer a indústria contra a agricultura de exportação ou contra a burguesia comercial importadora — resultou sim de assimetrias internacionais que nos destinaram

---

[200] Ou, nas palavras de P. Malan (1976), p. 225, "mostramos como, a despeito do caráter ortodoxo de suas políticas, o Brasil foi obrigado a utilizar um sistema de licenciamento prévio de importações tão cedo quanto em 1947. Este sistema de controle — conjugado com uma taxa de câmbio crescentemente sobrevalorizada — não deixou de trazer vantagens para a industrialização, embora isto definitivamente não fosse um objetivo *consciente* do governo Dutra". Nas palavras de Lourdes Sola (1982), p. 85: "Diante da queda abrupta das reservas cambiais, Dutra se deparava com duas alternativas: desvalorização ou controles de importação. Sabe-se que a opção por esta última foi determinada por considerações de curto prazo, o impacto inflacionário de uma eventual depreciação". Na análise de S. Besserman Vianna (1987), cap. 1, existe a ressalva de que o regime de licenças prévias "foi sendo crescentemente utilizado com a finalidade de promoção do desenvolvimento industrial por substituição de importações" (particularmente a partir da adoção do orçamento de câmbio, em março de 1949), mas se argumenta também que "quando o controle foi criado, não se visava nem se percebia sua importância para o processo de industrialização" (pp. 23-4), seguindo-se de citação do livro de J. Bersgman (1970); poderia citar-se também W. Baer (1965) e (1995).

experimentar uma vulnerabilidade comercial e financeira externa contra a qual pouco poderia se fazer (em um contexto de liberalização cambial).

Por outro lado, também é verdade que a opção de estabelecer controles não pode ser interpretada desconsiderando a decisão de evitar o impacto inflacionário e os efeitos demorados e incertos de uma desvalorização. Mesmo os liberais que haviam criticado a instituição do regime de licença prévia no governo Vargas aplaudiam agora a decisão de não desvalorizar o câmbio, em vista de seus impactos inflacionários e, sobretudo, da presumida inelasticidade-preço das exportações brasileiras: Eugênio Gudin, por exemplo, já repetia em 1945 o recado de seu influente livro *Café e câmbio* (1933), afirmando em palestra aos cafeicultores que "nenhum produto de nosso comércio internacional pode ser mais beneficiado pela estabilidade cambial que o café...as sucessivas desvalorizações de nossa moeda só tem tido efeito deprimente sobre os preços-ouro do café, com grave dano para a economia nacional, obrigando-nos a dar uma quantidade cada vez maior de sacas de nosso produto em troca de nossas importações" (Arquivo EUG/reg.Gudin Fº-pi45.09.16d). Mas a teoria pessimista das inelasticidades não convencia muitos dos exportadores de produtos primários que, aparentemente, continuavam acreditando que a desvalorização tão postergada tornaria seus produtos mais competitivos. À exceção dos cafeicultores, as demandas foram atendidas pelos diversos mecanismos voltados a promover as exportações de produtos "gravosos" com câmbios múltiplos a partir de 1948, uma maneira de conciliar o fomento às exportações limitando o impacto inflacionário do aumento da taxa de câmbio que regulava as importações regidas pelo sistema de licenciamento seletivo.[201]

Mas se é inevitável admitir que a prioridade conferida à inflação e a existência de certo ceticismo quanto aos efeitos positivos das desvalorizações cambiais (pelo menos a curto prazo)

---

[201] Para compensar os produtores de "gravosos", surgiram em 1948-9 operações "vinculadas" através das quais se permitia a venda direta de divisas obtidas com a exportações de "gravosos" para importadores dispostos a pagar, sem a mediação prévia de licenças de importação, maiores taxas de câmbio (provocando uma desvalorização implícita setorialmente experimentada). As exportações de cacau e madeira foram as que melhor responderam ao estímulo, gerando divisas para importadores de duráveis (particularmente automóveis e geladeiras), carentes de licenças oficiais prévias (cerca de 25% das operações comerciais em 1950 representaram operações vinculadas). As demais exportações "gravosas" não conseguiram superar a recuperação da competitividade de manufaturados no pós-guerra, as desvalorizações e os controles de câmbio e comércio que protegeram particularmente os mercados europeus: representando 20% da pauta em 1945, por exemplo, as exportações de manufaturados caíram para 7,5% em 1946 e 1% em 1952 (restaurando a histórica dependência comercial brasileira diante de uma monocultura de exportação). Em 1947, os economistas liberais brasileiros que colocavam o equilíbrio monetário em mais alta conta que o equilíbrio cambial (isto é, que mobilizavam diversos argumentos para recusar os impactos inflacionários esperados de uma desvalorização cambial competitiva) se viram reforçados nas revistas de economia pelas divulgação das palestras de G. Haberler (no Brasil a convite de Gudin), afirmando em conferência na Associação Comercial de São Paulo: "é necessário introduzir o conceito de elasticidade da procura para a exportação, podendo haver casos em que esta aja em sentido contrário ao esperado com a desvalorização monetária. No caso do Brasil, por exemplo, talvez por causa da situação do café, a depreciação da moeda traga resultados contrários ao esperado" (*apud* R. Bielschowsky, 1985, pp. 363).

determinam porque a decisão de reagir aos desequilíbrios cambiais *não* envolveu uma desvalorização, daí a afirmar que as conseqüências *diretas* do regime de licenciamento detalhado de importações (segundo critérios de essencialidade expressamente definidos) sobre o "reaparelhamento" da indústria eram ignoradas vai um raciocínio arriscado, *não amparado nos documentos da época*. É claro que a consciência sobre o efeito favorável da nova política cambial sobre o "reaparelhamento" da indústria não existisse porque os industriais tivessem tomado o Estado e dele feito um "instrumento" de seus interesses; na realidade, os industriais é que eram ideologicamente tomados como um "instrumento" da coletividade-Nação, em sua luta contra a inflação e seu combate pela satisfação/recuperação dos mercados internos.

O próprio presidente Dutra não precisou esperar pela recuperação da indústria para prevê-la, associá-la à substituição de importações como reação à crise externa, e prometer apoiá-la, *antes* que o controle cambial se tornasse mais rigoroso (o que só aconteceria em 1948) — mas sem se indispôr com os defensores da agricultura. De fato, ele afirmaria em discurso de 31/12/1947, associando o que seria mais tarde o Plano Salte à crise externa e à superação dos "gargalos" necessários para a substituição de importações: "Os recursos da nossa exportação são insuficientes. Ou procuramos outras fontes de exportação, ou havemos de substituir os nossos acréscimos de compra com produção nacional, evitando, desse modo, o aumento crescente da importação. Não é possível escolher, com exclusividade, um ou outro caminho. Não há dúvida, porém, sobre a conveniência e urgência de dotar o país de meios para incrementar a produção, através do reaparelhamento dos transportes, do aumento da produção de energia e da exploração de petróleo...Saúde, alimentação, transporte, energia e petróleo — são as balizas que devem orientar o nosso esforço de recuperação", uma vez reconhecido, depois do grande otimismo inicial, que a confiança inicial na estabilidade do setor externo se frustara. Esta passagem do discurso de final de ano não era um mero acidente lingüístico, pois seria repetida textualmente pelo presidente em sua mensagem presidencial (E. Dutra, 1948, pp. 178-9), que se referia aos acontecimentos de 1947 e justificava as iniciativas para 1948, sendo enviada ao congresso para abertura das seções legislativas e lida em 15/03/1948. E por incrível que pareça à luz das diversas interpretações cepalinas sobre a natureza meramente "espontânea" da substituição de importações associada aos controles cambiais na administração Dutra, a Mensagem Presidencial de 1948 é provavelmente, sem exagero, *um documento antecipatório dos diversos argumentos cepalinos mobilizados, mais tarde, para explicar e justificar o planejamento da substituição de importações no Brasil, articulando-a à política cambial*. Em virtude da natureza inexplorada do documento, é válido explorá-lo aqui com vagar.

De fato, a mensagem ao Congresso contém várias passagens extremamente reveladoras da postura favorável à industria com que o governo encarava a decretação de controles de câmbio, expressamente associados, ali, ao fomento da substituição de importação por "diversificação da produção interna" e à recusa em gastar divisas com bens dispensáveis, uma vez frustadas as grandes expectativas anteriores. O sentido geral do problema foi ali definido, porém, não de um ponto de vista redutível às vicissitudes conjunturais do imediato pós-guerra, mas em ampla perspectiva histórico-estrutural. Senão vejamos:

"O Brasil é um país que ainda não se libertou das faixas de um processo de industrialização primária... Seus grandes recursos potenciais, no reino vegetal ou mineral, jazem, por isto mesmo, inaproveitados...Os aspectos graves da nossa balança de pagamentos decorrem precisamente do quadro desalentador do colonialismo econômico brasileiro. O problema que nos é proposto se resume, destarte, em não podermos utilizar e dinamizar as riquezas do solo e do subsolo, por nos faltarem bens de produção na quantidade necessária. Formula-se então o círculo vicioso: a produção de bens de consumo em larga escala se ressente da escassez dos instrumentos, que a tornarão maior e lhe darão mais vasto alcance. Enquanto isso a produção desses fica retardada porque a economia colonial, de que ainda não nos desvencilhamos, compromete ou paralisa a plena posse de nossas riquezas. Eis porque a política econômico-financeira do governo federal terá de estruturar-se para uma ação de longo prazo, tomando como ponto de partida assim as necessidades imediatas — bens de consumo — como as mediatas — bens de produção. Cumpre-nos, todavia, coordenar esforços para que, na medida do possível a ação governamental se exerça conjugadamente nos dois setores. Não nos é mais possível depender da produção alheia para o abastecimento doméstico..." (pp. 89-90).

Dito isto, segue a mensagem na interpretação dos problemas cambiais do país e suas propostas "conjunturais" e "estruturais" para enfrentá-los, manifestando desolação com o destino da cooperação pan-americana e da lenta recuperação do pós-guerra:

"Seis anos de privações, impostas pela guerra, exigiam que a satisfação de necessidades, a tanto retardada, fosse logo atendida pelos países industriais, mormente os Estados Unidos, cujo esforço de reconversão não pôde, porém, corresponder às *ilimitadas esperanças* que nele se haviam depositado. Daí o período do após-guerra ter surpreendido a muitos, pois que se esperava um ímpeto construtivo semelhante ao destrutivo, que o antecedera. O Brasil, mesmo três anos depois de terminadas as hostilidades, sofre com os outros países das deficiências gerais que salteiam a produção mundial" (pp. 142-3).

A frustrada esperança externa teria efeitos desastrosos sobre as reservas externas do país, uma vez que se "...iniciou um movimento importador sem discriminação, a fim de abastecer o mercado interno. Não havendo, a princípio, critério seletivo nessa importação, *ao invés de nos concentrarmos em artigos que fossem bens de produção, despendemos parte apreciável de nossos créditos em bens de consumo*" (p. 143). Na prática: seria preciso combater o problema cambial substituindo importações por produção doméstica, e isto se faria selecionando as importações segundo as necessidades do reaparelhamento produtivo interno, capaz de permitir produzir de dentro o que seria economizado lá fora.

Com efeito, diante da circunstância desagradável de não termos nos precavido de antemão por fundamentar-mo-nos em esperanças ilusórias, a saída agora seria controlar as importações para fomentar sua substituição por produção doméstica:

"Ora, para precaver os próprios interesses do povo, é necessário firmar a noção de que o Brasil precisa importar, *mas com a finalidade de equipar-se convenientemente*, para incrementar a sua indústria e aparelhá-la do que lhe falta. Uma importação, *orientada conforme esse programa, exige a fixação de justos critérios de oportunidade*, seleção da natureza e da qualidade dos artigos; exige, em suma, *uma hierarquização* para que se obtenha a máxima utilidade social com as aquisições..." (pp. 147).

Havia mesmo a consciência de que a industrialização implicaria em uma alteração progressiva na pauta de importações:

"É de esperar que a industrialização do Brasil, que vem se processando em vários setores de modo tão auspicioso, determine novos deslocamentos nas correntes importadoras, passando o mercado interno a ser abastecido pela produção nacional, apesar de esta exigir, para a sua própria expansão, que *as aquisições no estrangeiro se diversifiquem à medida que nossa indústria se torne mais perfeita*" (pp. 148).

A despeito de gerar recomposições da pauta de importações que não necessariamente economizariam divisas a maior prazo, a expansão da produção industrial interna era explicitamente tomada como condição complementar e indispensável no combate à inflação: "Se as medidas de ordem financeira ou fiscal são o caminho que se abre naturalmente a um governo que deseja enfrentrar o problema da inflação, providências de natureza econômica, destinadas a levantar o tônus da produção do país, têm de ser o seu complemento lógico. *O excesso de meio circulante continuará pesando indefinidamente se não for absorvido, a pouco e pouco, pela expansão econômica* — vale dizer, pelo aumento da produção...", devidamente complementada pela preservação da estabilidade cambial diante do dólar (p. 153).[202]

---

[202] Logo em seguida na mensagem, há a definição explícita da necessidade de atrair capitais externos para financiar investimentos domésticos de longo prazo de maturação e de "grande vulto e complexidade" (e não apenas ou principalmente para financiar a conta corrente); e que contar com a intervenção do Estado para realizar estes investimentos, embora provavelmente implicasse em pressões inflacionárias a curto prazo, resultaria de *exigências específicas e inerentes* às necessidades impostas pela expansão da economia que, satisfeitas, seriam favoráveis ao combate à inflação a maior prazo, em vista da expansão da oferta; a intervenção estatal se justificava, no Brasil, porque o setor privado (particularmente o local) não se dispunha a satisfazer sozinho estas necessidades da expansão econômica. Implicitamente, sugeria-se no fundo que a alternativa ao capital estrangeiro (ou ao BIRD) era a expansão do Estado e (pelo menos a curto prazo) a inflação: "Já se observou, no entanto, que se a inflação vai ganhando o organismo econômico lentamente, ainda mais vagarosa é a extirpação de suas conseqüências, máxime em um país, como o Brasil, onde as grandes iniciativas, ou os empreendimentos que só produzem dividendos depois de longos anos, precisam invariavelmente da assistência solícita do governo, que não pode contar com a remuneração imediata do capital investido. É óbvio, portanto, que há necessidade de dotar o país de meios de produção mais fáceis, através do aumento do fornecimento de energia elétrica, do reaparelhamento dos transportes e da intensificação da exploração do petróleo. Não convém, porém, que nos precipitemos. São essas questão de tal vulto e complexidade que se não compadecem com

É provável que se esta fonte documental fosse mais discutida na bibliografia (desconheço qualquer discussão dela), ter-se-ia economizado litros de tinta sobre o "sonambulismo" da administração Dutra, que (presumidamente) favorecera a "substituição de importações" organizando o controle seletivo das importações "sem saber" o quê estava fazendo. Acontece que aquela que talvez tenha sido a primeira interpretação acadêmica (quanto ao rigor) neste sentido, que influenciou diretamente pelo menos a interpretação de Thomas Skidmore (que a cita), não pode ser desvinculada de sua formulação prática como um recurso retórico de crítica do estilo de planejamento débil do governo Dutra, e de proposição de um estilo muito mais decidido: trata-se da interpretação daquele que seria o membro mais destacado da famosa assessoria econômica do presidente Vargas, Rômulo de Almeida ("A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia", 1950). Antes disto, como veremos no capítulo seguinte, as violentas críticas parlamentares de Vargas ao governo Dutra (reunidas em *A política trabalhista no Brasil)* já apontavam para o caráter "liberal", "anacrônico" e "omisso" da administração que intermediaria seus dois mandatos presidenciais. É claro que os discursos de Dutra também tinha um valor retórico, evidentemente grandiloqüente demais *vis-à-vis* suas realizações práticas. Mas tendo sempre alguma intenção política (no caso, o convencimento do interlocutor quanto à correção da iniciativa implementada ou a implementar), o discurso presidencial não esgota todo o sentido da iniciativa governamental, mas é certamente indicativo do grau de consciência quanto às conseqüências possíveis (com maior ou menor previsibilidade e incerteza) da iniciativa justificada. O discurso acima (como outros) indicam que as conseqüências do regime de licença prévia sobre a indústria não eram desconhecidas (para dizer o mínimo).

E dificilmente poderia ser diferente (a não ser que o presidente e seus auxiliares fossem realmente "sonâmbulos"). Afinal, o regime de licença prévia instituído no final do Estado Novo fôra explicitamente justificado pelo então ministro Souza Costa segundo o objetivo de canalizar as divisas acumuladas na guerra para financiar o "reaparelhamento" da indústria no pós-guerra, e sua revogação pelo ministro Pires do Rio pelo intuito de eliminar a proteção do mercado interno sob a qual prosperavam os "lucros extraordinários" da indústria, aumentando a oferta de bens importados à disposição dos consumidores. Ambos os ministros argumentavam publicamente que suas

---

a primeira solução aventada. Trata-se de um plano de empreendimentos que exigiria a contribuição irrestrita de capitais estrangeiros, seja por meio de instituições como Banco Internacional de Reconstruções, seja pela iniciativa puramente particular" (p. 154). Cabe lembrar que o dilema "dirigismo" ou "livre iniciativa" perpassava os debates apaixonados da Campanha do Petróleo ("é nosso"), mas diante da resistência à tramitação da proposta do executivo de um Estatuto do Petróleo que regularia (liberalmente) a participação estrangeira, e diante da necessidade premente de expansão da oferta interna, a administração Dutra seria menos doutrinária (liberal) que pragmática: construiria diretamente o complexo de Mataripe a partir de 1948, e iniciaria a construção da refinaria de Cubatão e do oleoduto Santos/São Paulo, além de encomendar uma frota nacional de petroleiros para assegurar a autonomia no transporte.

iniciativas visavam controlar a inflação, aumentando a oferta de bens de consumo (direta ou indiretamente). Antes e depois destas decisões, o debate em torno delas foi tudo menos discreto, como vimos, e o governo democraticamente eleito procurou colocar-se no meio (pelo menos de um ponto de vista retórico, mas nada inocente): decidiu manter e aprofundar as iniciativas de desregulamentação cambial do governo provisório de Linhares para combater a inflação, *seja* afirmando que isto seria feito diretamente pelo aumento da oferta de bens de consumo importados, *seja* repetindo freqüentemente o argumento de que se deveria liberar as importações para "reaparelhar" a indústria — que presumidamente também elevaria a oferta interna e conteria a elevação dos preços.

Ademais, o debate sobre as vantagens e desvantagens do controle da política cambial, segundo finalidades desenvolvimentistas ou não, simplesmente não fôra abandonado depois que a campanha liberal coroou-se de êxito a partir das primeiras iniciativas de Pires do Rio e, depois, de Gastão Vidigal na administração Dutra. Nas propostas finais da II Conclap (a Conferência Nacional das Classes Produtoras, de 1946, de grande repercussão pois era o primeira grande conferência empresarial depois da redemocratização), podia ler-se, por exemplo:

> "Tendo em vista as condições da indústria nacional, em face das restrições impostas à importação de equipamentos e bens de produção, depois da última guerra, ora agravados pelo problema internacional de moedas inconversíveis e pela escassez alarmante de divisas nas fontes internacionais que no momento poderiam atender aos reclamos daquele reequipamento, e considerando: a) que, desde a depressão mundial de 1929, houve uma queda significativa nas importações de bens de capital, agravada posteriormente pela guerra, depois de um curto período de insuficiente recuperação; ...e) que o reequipamento, a modernização e a ampliação do parque industrial, bem como do de transportes e da agricultura, são essenciais à redução dos custos, e à ampliação do mercado para nossas matérias primas e do nível de consumo interno; f) que é prudente prever a eventualidade de novas dificuldades internacionais, que venham a exigir duplamente o esforço do nosso parque de produção, no interesse do abastecimento interno e no desempenho de eventual missão no campo mundial;...o) que, havendo seguras indicações de que empréstimos de governo a governo podem ser feitos prontamente e com relativa facilidade, são eles aconselháveis e de alto alcance quando destinados, não a despesas de consumo, mas a finalidades produtivas e ao reequipamento das fontes nacionais de produção;...recomenda: 1 - seja estudada e adotada pelos Poderes Públicos uma política nacional de reequipamento das indústrias e de ampliação do parque industrial, como condição essencial do desenvolvimento econômico do país e do levantamento do nível de vida da população; 2 - que, para esse fim, seja facilitada, por medidas fiscais e de incentivo, a importação de maquinários e bens de capital; 3 - que seja estimulada e assistida com facilidades fiscais e de crédito a longo prazo, a produção nacional de bens de capital;...10 – sejam concedidas facilidades cambiais para importação de equipamentos, bem como de matérias primas, destinados ao aumento da produção nacional e para fabricação de utilidades de fácil exportação; 11 – que o governo, em proveito da mais rápida importação de bens de capital, promova consultas e negociações imediatas para obtenção de empréstimos internacionais para atender aos reclamos de reequipamento..." (II CONCLAP, §A - Reequipamento Industrial, *apud* E. Carone, 1980, pp. 356-360).

Tendo em vista a centralidade do tema na agenda política naquela conjuntura exemplar de controvérsias sobre as orientações econômicas adequadas para o país, é correto dizer que o governo foi *obrigado* a recuar (a contragosto) da política cambial que inicialmente considerara ideal

(simplesmente porque ela não se mostrara viável), mas isto não deve implicar dizer que os efeitos deste recuo sobre a indústria e seu "reaparelhamento" fossem desconhecidos. De fato, os debates públicos sobre as relações entre proteção, reequipamento e inflação (e câmbio) aparentemente caracterizaram tanto aquela conjuntura quanto nenhuma outra posterior, pelo menos até o final das décadas de 1980 e, principalmente, 1990. E ao admitir que o governo acalentara "ilimitadas esperanças" (reconhecidamente frustradas) a respeito de suas relações com os norte-americanos, o presidente mostrou (e procurou demonstrar) ser capaz de aprender com o fracasso, embora permanecesse distante de retirar e buscar implementar todas as exigências práticas que pudessem corresponder a esta nova consciência.[203]

4.5. Considerações finais: os limites do pêndulo

A administração Dutra moveu-se entre os limites estreitos de um movimento pendular. De início, acompanhou o governo Linhares na tentativa de se afastar do legado "inflacionista" que a

---

[203] A crítica ao protecionismo industrial era tão característica da conjuntura inflacionária do final da guerra que um reconhecido estudioso dos debates do período chegou afirmar que "a conjuntura de 1945/46 pode ser considerada como um momento de clímax no debate por décadas travado entre liberais e industrialistas sobre o protecionismo. Observe-se que, de certa forma, o debate também incluía então a questão do mecanismo de licença prévia para importações introduzido em janeiro de 1945...denunciado pelos liberais como mais um instrumento de favores para os industriais": R. Bielschowsky, 1985, pp. 321. Por outro lado, no precoce relatório da Cexim de junho de 1947 (publicado na edição de julho do *Observador econômico e financeiro*) sobre os motivos da crise cambial, afirmava-se que o dispêndio de divisas foi realizado "parte, é certo, na aquisição de máquinas e implementos, meios de transporte e outros bens de utilidade indiscutível, e parte na compra de objetos suntuários ou perfeitamente dispensáveis em emergência de crise como é a que atravessamos"(idem, p. 360), sem dizer exatamente qual a proporção entre as partes. Nas entrelinhas, dizer que as divisas arduamente acumuladas na guerra foram parcialmente gastas com "produtos suntuários e supérfluos" no pós-guerra (significativamente, a mesma adjetivação apresentada para justificar a decretação do primeiro regime de licenças prévias em 1945) significava dizer que deviam ser gastas para fomentar as atividades mais essenciais (evidentemente identificadas com o reaparelhamento da indústria e da infra-estrutura). Não surpreende que Humberto Bastos, como vimos atrás o autor dos ataques mais virulentos direcionadas à decisão de José Pires do Rio (começando a pressionar por sua revisão), escreveria alguns anos depois que "no livro *Produção ou pauperismo*, publicado em 1946, procurei defender o instrumento da licença prévia, como elemento indispensável de seleção das importações. Em 1948, a medida foi aplicada seriamente pelo governo, apesar dos adversários, que hoje reconhecem sua utilidade" (H. Bastos, 1951, p. 16). Significativamente, Humberto Bastos acabaria sendo indicado pelo presidente Dutra em 1949 para integrar, como conselheiro, o Conselho Nacional de Economia. Sem querer estabelecer qualquer relação entre os fatos, cabe lembrar que, na Mensagem Presidencial de 1950, Dutra diria que soube estar atento e absorver as críticas construtivas levantadas publicamente para aperfeiçoar o regime de seleção das licenças (p. 285). Dutra seguiria afirmando: "A sensatez da orientação que se imprimiu ao movimento importador do país é claramente demonstrada no aumento da compra das máquinas, ferramentas, aparelhos e utensílios, manufaturas de ferro e aço, e combustíveis, a par de decréscimo das compras de produtos não essenciais, supérfluos ou de luxo. O grupo das máquinas e aparelhos continua a preponderar na importação nacional com participação superior a 25% do valor total. Verificou-se em tal grupo um aumento de 16% sobre o volume comprado no ano anterior, o que invalida certas críticas tendenciosas que afirmam estar a licença prévia impedindo a entrada, no país, de equipamentos imprescindíveis" (p. 228), passagem que atesta que realmente estava atento e absorvia as críticas.

campanha liberal conseguira exitosamente identificar a Vargas (que, por sua vez, se afastara lentamente do liberalismo quinze anos antes). Frente à *discrepância* entre as imagens ideais que acalentara a respeito da posição brasileira no pós-guerra (presumido país permanentemente superavitário em suas relações econômicas internacionais e, se não bastasse, "aliado especial" dos norte-americanos) e a evolução real das assimetrias internacionais, o governo Dutra foi obrigado a caminhar meia volta no pêndulo, aparentemente reconhecendo estar fazendo isto. Não obstante, a amplitude do movimento pendular iniciado pelas restrições externas e, concretamente, pela crise cambial esbarraria, na outra direção, em várias restrições que reduziriam o escopo do retorno a certas práticas e projetos tipicamente varguistas.

De fato, embora a restauração de um regime de licenças prévias de importação fosse acompanhada da percepção de suas origens, sentido geral e conseqüências sobre a expansão industrial, não se deve exagerar o teor da preocupação do governo Dutra com o processo de industrialização do país. Isto não obstante ter contribuído definitivamente para 1) que se questionasse o presumido monopólio da competência técnica arrogado por aqueles que defendiam a decisão de manter e aprofundar a liberalização cambial herdada do governo provisório; 2) reorientar o sentido da política econômica na direção de fazer da expansão industrial uma condição da estabilidade cambial, que por sua vez era vista como intimamente articulada ao controle inflacionário e, a rigor, ao próprio reaparelhamento da indústria (graças ao barateamento relativo dos bens para os quais as licenças de importação eram prioritariamente distribuídas); e enfim 3) sugerir grandiloqüentemente que a expansão e diversificação produtivas (indústria e agricultura) deveriam ser apoiadas por um plano de ações de Estado.

Mas suas limitações ficariam claras exatamente ali onde o fomento a novas indústrias poderia ser realizado de uma forma menos indireta (e comparativamente não tão simples) do que através de mecanismos cambiais, ou seja, onde a retórica grandiloqüente do plano se confrontava com a realidade de sua desordenada implementação prática. De fato, ainda que o plano Salte tenha sido especificamente justificado pelo objetivo de superar os gargalos de infra-estrutura que poderiam bloquear o processo esperado de substituição de importações, na prática ele foi pouco além de mais um somatório de projetos relativamente desconexos, reunidos formalmente em projetos de gasto que ultrapassassem o ano fiscal, sem definir cronogramas de execução e articulá-los a fluxos de financiamento (cf. S. Draibe, 1980). Nenhuma reforma administrativa o acompanhou visando criar alguma agência central para coordenar sua implementação (ao contrário, os diversos órgãos voltados para um embrião de coordenação geral ou foram extintos — caso da CME, do CNPIC, da CPE e, em um sentido setorial, o DNC —, ou neutralizados, como o DASP, o CFCE, o CTEF e o CEN). Nenhum instrumento financeiro de peso (além das dotações

constitucionais dos fundos regionais e rodoviário, imaginados previamente) o complementou para dar-lhe meios de centralização de recursos compatíveis com suas intenções retóricas. Ao invés disto, em sua otimista opção *inicial* pela liberalização cambial e sua confiança quanto à possibilidade de, com isso, ser tributário de amplo volume de recursos federais e fluxos privados de capital norte-americanos, o próprio governo decidira abolir o fundo cambial de 5% que financiara o programa que antecedera o Salte, isto é, o Plano de Obras e Equipamentos (POE). Nenhuma empresa estatal nova foi criada para coordenar investimentos setoriais nos termos do plano. A única estatal inaugurada por iniciativa do executivo foi o complexo de refinarias de Mataripe (BA), cuja primeira opção pelo financiamento externo do Eximbank foi bloqueada por razões que estiveram além do controle do governo, obrigando-o a pedir recursos ao Congresso em 1948 para construi-la e inaugurá-la em dezembro de 1950. A única indústria nova que se pretendera criar em seu ante-projeto inicial (material elétrico pesado para geração e distribuição de energia hidrelétrica) desapareceria de sua proposta final.

Por outro lado, nenhuma estatal foi privatizada, ao contrário do proposto pelos liberais (e embora a Fábrica Nacional de Motores claramente se encaminhasse para tal). A correlação de forças políticas do período também travou o Estatuto do Petróleo e sua disposição de "abrir as portas" (como se dizia à época) ao capital estrangeiro na prospecção e exploração de petróleo, deixando em aberto a configuração futura do setor. E vários projetos "pontuais" de investimento estatais ou privados foram apoiados pelo governo central, como a Mensagem Presidencial de 1950 não se cansava de arrolar ou, nas palavras de Lessa & Fiori (1984, p. 585): a administração Dutra "pontualmente apoiou a instalação da Mannesman, Klabin e Acesita, bem como construiu Mataripe — e iniciou a construção de Cubatão, sem que ninguém leia nestas iniciativas, em conjunto com o apoio à Vale do Rio Doce, à CSN, à construção de Paulo Afonso e a encomenda de navios petroleiros para a Fronape, um sonho de industrialização pesada". Por sua vez, a discrepância entre a recuperação da retórica do plano por Dutra e seus limitados resultados concretos ajudaria a redirecionar o debate político-ideológico no caminho daqueles que propunham, com Vargas, uma ação de Estado mais decidida no fomento da substituição de importações e na superação de seus "pontos de estrangulamento" (cf. R. Bielschowsky, 1985).

De todo modo, da adoção de um regime de licenças prévias de importações altamente seletivo (de que de antemão se tinha consciência dos efeitos favoráveis quanto à "diversificação da indústria interna"), e que praticamente excluía as importações de bens não essenciais, resultaria, conjugado a uma taxa de câmbio crescentemente sobre-valorizada: "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 que passaram a contar com uma proteção

cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado quanto do lado dos custos de operação. Esta foi basicamente a fase de implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável" (M.C. Tavares, 1963, p. 71; ver também P. Malan et alli, 1977, cap. 5). Em paralelo, a orientação progressivamente mais acomodatícia da política de crédito do Banco do Brasil ao longo do governo (lembre-se que 1948 foi o primeiro ano da história em que os empréstimos para a indústria superaram os destinados ao comércio junto ao BB), antes mesmo da substituição de Correia e Castro pelo responsável executivo do Banco, Guilherme da Silveira (junho de 1949), restaurara a combinação entre política cambial seletiva, câmbio fixo e política acomodatícia de crédito visualizada no final do Estado Novo.

Esta combinação surgira, lá como cá, depois da paralisia dos projetos de reforma financeira propostos para criar instituições especializadas de crédito industrial a longo prazo, no governo Dutra porque os vários sub-sistemas especializados de crédito propostos (hipotecário, industrial, rural, investimento, exportação e importação) seriam todos encabeçados por entidades estatais resultantes da desagregação das diferentes carteiras do BB, acima dos bancos privados a serem criados (para uma descrição do projeto de reforma financeira e os motivos de ter sido paralisado, cf. S. Draibe, 1980, pp. 165-6). Coincidência ou não, uma vez fracassada a reforma financeira proposta, o fato é que as possibilidades da utilização da política cambial como instrumento de política industrial seriam levadas ao limite. Mas sem bancos e conglomerados financeiros capazes de romper os limites à centralização de recursos no setor privado, o uso da política cambial como sucedâneo de uma política industrial limitava-se a incentivar as demandas de diversificação industrial passíveis de serem atendidas mediante bens de capital acessíveis no mercado internacional, e cujos requisitos de financiamento e escala (ou mesmo de risco) estivessem ao alcance de decisões de diversificação do capital local que não exigissem a) mecanismos mais avançados de centralização de capitais e b) formas de coordenação de investimentos (cruzados) mais planejadas. Condições estas que transcendiam os limites políticos, ideológicos e mesmo técnicos que empurravam a administração Dutra, e anteriormente mesmo a de Vargas, à tentativa de financiar os projetos internos com recursos externos.

Outro fato é que uma vez bloqueado o projeto político de reforma financeira (e do tão esperado banco de investimentos), a possibilidade de superar os obstáculos financeiros inerentes aos investimentos da industrialização pesada se vira postergada, sem a constituição mais decidida de empresas estatais e/ou a participação articulada de capitais estrangeiros. Como a ordenação do papel relativo destas duas opções (ou de sua forma de articulação) foram paralisadas no governo Dutra em vista do equilíbrio político tenso que caracterizou o período (particularmente tenso na questão de definição dos limites do "dirigismo" e da "livre iniciativa"), a resolução da questão

deveria esperar por novas propostas de "síntese" entre controle decisório e fundos financeiros externos e internos nos governos Vargas e JK.

De todo modo, dadas as condições frustrantes (e alheias ao controle interno) dos mercados de exportação de produtos agrícolas (lenta recuperação de preços) ou manufaturados (protecionismo generalizado), a exploração das possibilidades de crescimento da reserva do mercado interno se apresentou ao governo Dutra menos como uma "opção" anti-liberal interna que com uma imposição externa, frustando os objetivos e expectativas iniciais do governo quanto à inserção externa da economia e à condição do país como "aliado especial" no bloco ocidental, e induzindo uma meia-volta no pêndulo. O que não era uma imposição externa era a maneira como esta reorientação interna seria *conscientemente* buscada (ao contrário do que geralmente se supõe), nem o modo como seria acompanhada por limites 1) aos esforços de criação de mecanismos de centralização financeira que apoiassem investimentos industriais privados nacionais e, sobretudo, 2) à ampliação das possibilidades de investimento das empresas estatais, ou seja, o modo como os limites da meia-volta foram estreitados.

Se a crise cambial de 1947 foi um marco no governo Dutra, também foi um marco a tomada de consciência a respeito das ilusões existentes quanto à reorganização favorável do setor externo (comércio e finanças) no pós-guerra. Vale repetir a contundente (e mesmo ressentida) passagem em que, na fascinante Mensagem Presidencial de 1948, o presidente lamentava o fato inelutável, que consciente e indiscutivelmente reconhecia (e buscava *demonstrar* reconhecer):

> "Seis anos de privações, impostas pela guerra, exigiam que a satisfação de necessidades, a tanto retardada, fosse logo atendida pelos países industriais, mormente os Estados Unidos, cujo esforço de reconversão não pôde, porém, corresponder às *ilimitadas esperanças* que nele se haviam depositado. Daí o período do após-guerra ter surpreendido a muitos, pois que se esperava um ímpeto construtivo semelhante ao destrutivo, que o antecedera. O Brasil, mesmo três anos depois de terminadas as hostilidades, sofre com os outros países das deficiências gerais que salteiam a produção mundial" (E. Dutra, 1948, p. 142-3).

Como o êxito de seu programa de liberalização cambial dependia de perspectivas muitos otimistas de desempenho do setor externo, mostrou-se vulnerável à frustração destas expectativas sem ter como controlar os projetos e decisões internacionais que o afetavam (particularmente do irmão pan-americano do Norte), sentindo-os de uma forma assimétrica. A reação de seu governo, entretanto, foi decidida no sentido de proteger-se como possível, no plano comercial, do contexto externo desfavorável. No plano financeiro, porém, a timidez das iniciativas de re-regulamentação implicaram em um saldo negativo de 400 milhões de dólares de saídas líquidas de capital privado, contra a qual o governo nada fez porque, provavelmente, continuava esperando Godot.

De fato, a liberdade financeira externa não foi capaz de articular os investimentos diretos externos à expansão da economia brasileira da maneira esperada, tanto por razões internacionais, como veremos nos próximos capítulos, quanto pelo tenso equilíbrio político interno entre os "entreguistas" e os "xenófobos" (como cada grupo via o adversário), quanto ainda pela inexistência de um projeto articulado de metas de investimento e de mercados a criar aos quais viessem a articular-se (com poucos riscos) as filiais internacionais. Ademais, manter um contexto financeiro aberto aos fluxos privados era um aceno às recomendações de Washington, provavelmente por acreditar-se que mais um gesto de "boa vontade" (recomendado pela Missão Abbink sob ordens expressas do Secretário de Estado) colaboraria para restaurar, na prática, os benefícios de um "aliado especial" na teoria. Ou seja: uma ilusão reforçava a outra.[204]

Mas se ponto de vista da ajuda financeira, Dutra ficou esperando um convite que confirmaria a hipótese de "aliado especial" até janeiro de 1949 (o Ponto IV da política externa de Truman), sua administração compreendeu que, no plano comercial, a solução não podia depender apenas de economizar divisas a curto prazo — mas sim de selecionar seu uso (pois "*ao invés de nos concentrarmos em artigos que fossem bens de produção, despendemos parte apreciável de nossos créditos em bens de consumo*") de maneira a dar uma resposta *a médio prazo* que poderia mostrar-se mais auspiciosa, ou seja, articulando *conscientemente* o fomento à substituição de importações com mecanismos cambiais heterodoxos. Se a administração não mostraria a mesma agilidade na questão do planejamento e no fomento interno desta substituição de importações, isto aparentemente se explica porque as limitações políticas, ideológicas e mesmo técnicas eram menores em um caso que noutro. Não é impossível especular que (contrafactualmente, é verdade), se as resistências à centralização e coordenação de recursos internos fossem menores, talvez a política cambial não tivesse assumido o papel tão relevante que assumiu na definição dos limites do esforço de substituição de importações verificado. Seja como fôr, a verdade é que a demora do convite de Truman determinou que a hipótese de "aliado especial" só seria testada na prática pelo sucessor de Dutra — e apenas até que o governo Eisenhower reafirmasse em 1953 o pêndulo em que oscilaria a política financeira norte-americana para a região.

---

[204] Na correta formulação de P. A. Corrêa do Lago (1982): "A política econômica do governo Dutra parece ter sofrido de três grandes ilusões: a nossa 'prosperidade' relativa em termos de reservas internacionais, a 'inevitabilidade' de uma ajuda americana que viria 'recompensar' a colaboração brasileira em tempos de guerra, e a confiança de que uma política liberal de câmbio contribuiria para a criação de um clima e de condições favoráveis à entrada em grande vulto de novos capitais internacionais no país" (p. 15). Estas ilusões, evidentemente, não apenas adicionavam-se umas às outras, como se complementavam firmemente à percepção geral que condicionou inicialmente a política cambial: a de que o Brasil continuaria correntemente superavitário em dólares.

Outros eventos (também alheios ao controle interno) que pareciam delinear um horizonte externo mais róseo para seu sucessor foram a elevação dos preços do café a partir de 1949, modificando o quadro de incerteza que caracterizara a evolução de seus preços no imediato pós-guerra (como veremos a seguir) e, ainda, a concorrência do BIRD para financiar projetos antes que os velhos contatos com o Eximbank confirmassem-no, a partir do Ponto IV, no papel de instrumento preferido pelos países latino-americanos e instrumento especial dos norte-americanos para canalizar os recursos que correspondessem à nova política de "boa vizinhança". Como as exigências do BIRD para aprovação de projetos eram mais rigorosas que as do Eximbank, exigindo um lento e cuidadoso trabalho de análise e justificativa de viabilidade dos projetos (e a conseqüente formação de uma equipe técnica responsável pela tarefa), isto colaborou para dar o golpe que faltava para consolidar o renascimento do planejamento (parcial) como uma virtude, depois da vitória inicial da campanha liberal na transição do regime político brasileiro.

Afinal, ao contrário do que já afirmou Roberto Campos (1994, p. 241), quem ganhou a curto prazo a controvérsia do planejamento no plano da influência ideológica sobre o debate sucessório do final do Estado Novo não foi Roberto Simonsen. A influência dos apóstolos liberais só decairia depois que a realidade das assimetrias internacionais se impusesse sem piedade contra as hipóteses de complementaridade harmônica entre as nações que orientavam as "ilimitadas esperanças" da política externa brasileira do imediato pós-guerra, conforme afirmaria Dutra menos de um ano depois de tê-las frustradas. Como em outras conjunturas da pendular história econômica brasileira, uma dialética de liberalização e re-regulamentação marcou o governo Dutra porque à medida que as assimetrias internacionais não foram incorporadas de antemão nos esquemas cognitivos que orientaram a tomada de decisões de política econômica, a realidade das assimetrias obrigou que se voltasse atrás nas políticas orientadas por concepções harmônicas e otimistas quanto à natureza do sistema econômico internacional que as esperava.

Anexo 4.1 – BALANÇO DE PAGAMENTOS (1939-1950) (US$ milhões)

Contas\Ano	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Exportações	299,9	252,1	367,7	409,8	472,6	580,3
Importações	-218,0	-200,7	-222,5	-177,4	-226,9	-310,4
Balança Comercial	**81,9**	**51,4**	**145,2**	**232,4**	**245,7**	**269,9**
Transportes e seguros	-30,2	-27,7	-23,9	-19,5	-31,1	-52,9
Rendas de capitais	-11,7	-26,8	-34,4	-40,8	-53,7	-68,5
Outros serviços	-11,6	-9,2	4,8	27,5	33,6	34,0
Serviços	**-53,5**	**-63,7**	**-53,5**	**-32,8**	**-51,2**	**-87,4**
Transferências	0,0	0,0	0,0	1,7	4,0	3,3
Transações Correntes	**28,4**	**-12,3**	**91,7**	**201,3**	**198,5**	**185,8**
Entradas aut. de capital	-0,3	-20,6	-29,9	-22,6	51,6	24,5
Amortizações	0,0	-2,9	-6,0	-6,5	-6,0	-45,0
Conta Capital	**-0,3**	**-23,5**	**-35,9**	**-29,1**	**45,6**	**-20,5**
SALDO BP	**-0,8**	**4,4**	**60,3**	**149,6**	**252,8**	**157,4**
Atrasados comerciais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Operações de reg.	18,0	-14,2	-3,5	0,0	0,0	0,0
Variação de reservas	-17,2	9,8	-56,8	-149,6	-252,8	-157,4

Contas\Ano	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Exportações	655,1	985,0	1157,0	1183,0	1100,0	1359,0
Importações	-322,5	-594,0	-1027,0	-905,0	-947,0	-934,0
Balança Comercial	**332,6**	**391,0**	**130,0**	**278,0**	**153,0**	**425,0**
Transportes e seguros	-56,9	-83,0	-160,0	-166,0	-110,0	-130,0
Rendas de capitais	-62,5	-65,0	-36,0	-63,0	-62,0	-74,0
Outros serviços	42,0	-30,0	-61,0	-44,0	-60,0	-79,0
Serviços	**-77,4**	**-178,0**	**-257,0**	**-273,0**	**-232,0**	**-283,0**
Transferências	-7,6	-24,0	-24,0	-7,0	-3,0	-2,0
Transações Correntes	**248,2**	**188,0**	**-151,0**	**-2,0**	**-82,0**	**140,0**
Entradas aut. de capital	-8,4	18,0	60,0	10,0	33,0	20,0
Amortizações	-24,2	-21,0	-48,0	-61,0	-107,0	-85,0
Conta Capital	**-32,6**	**-3,0**	**12,0**	**-51,0**	**-74,0**	**-65,0**
SALDO BP	**61,7**	**96,0**	**-182,0**	**-24,0**	**-74,0**	**52,0**
Atrasados comerciais	n.d.	0,0	72,0	-22,0	28,0	-106,0
Operações de reg.	0,0	0,0	80,0	0,0	38,0	0,0
Variação de reservas	-61,7	-96,0	30,0	46,0	8,0	54,0

Fonte: IBGE (1990)

TERCEIRA PARTE

Definição e Crise

Sempre fui favorável ao encaminhamento de capitais estrangeiros para o nosso país... Deve-se reconhecer, por sua vez, que as dificuldades de aproveitamento de capitais estrangeiros não tem partido propriamente do Brasil, mas sim de fatores estranhos, inclusive a questão de transferência de juros e amortizações, cujas soluções dependem de nossas disponibilidades cambiais...Desejo que fique bem claro que sou contra, isto sim, a inversão de capitais meramente parasitários em nosso país: sou contra o capital que somente deseja investir-se em setores que o capital nacional já pode cobrir ou que, pelos interesses da soberania e defesa nacional, somente devem ser controlados pelo capital nacional. Essa é a única restrição que faço à iniciativa do capital privado estrangeiro entre nós.

Getúlio Vargas, *"Farei um governo de evolução e não de revolução", Diário da Noite, 13/10/1950*

A primary concern in the Bank's financing of transportation, power, port installations, and communications facilities has been to provide the framework needed for the expansion of private enterprise, the real motive power behind economic development. Foreign private investment should have an important role to play in the development process, and it was clearly stated that "one of the principal objectives of the Bank, therefore, is to help to create conditions which will encourage a steady and substantial stream of private investment, particularly equity investment, flowing into its underdeveloped member countries" (IBRD, Third Annual Report, 1947-1948, pp. 20)...If private investment and private enterprise were to accomplish the development task they were capable of performing, it was though desirable that a clear distinction be drawn between economic activities appropriate to the public sector and those that could better be undertaken by private enterprise. There was not much of a positive character that the Bank could do about this except to criticize UN or others reports advocating heavy industrial projects in the public sector and to look with disapproval on members countries, such as India, which appeared to be following such advice. But the IBRD could at least refuse to lend for any such purpose.

Edward Mason & Robert Asher, *The World Bank since Bretton Woods, 1973, pp. 465-6.*

If Latin Americans want our money, they ought to be required to go after our capital. (We must regard) we put a coin in a tin cup and yet tomorrow we know the tin cup is going to be there.

Dwight D. Eisenhower, *Reunião do Gabinete Ministerial, 03/07/1953*

Não foi fácil realizar a tarefa que levamos a efeito. O auxílio de fora foi escasso — excetuada a colaboração de algumas empresas privadas. Enfrentamos ainda a indiferença norte-americana. A nação pioneira, que tanto admiramos, nem sempre, através de seus agentes oficiais, aceitou com simpatia que avançássemos o sinal que detém os pobres no estado de pobreza...Pareceu-me que tinha chegado a hora de estabelecermos um diálogo franco e honesto com os Estados Unidos, que se mantinham distantes de sua família regional e a ela desatentos, dando-nos um tratamento que levara o então Senador Kennedy a dizer, em discurso famoso, que éramos considerados pela grande República do Norte como uma espécie de fundo-de-quintal.

Juscelino Kubitschek, *A Marcha do amanhecer, 1962, pp. 212-214*

Parte III

Capítulo V. Definição e crise: o Segundo Governo Vargas (1951-1954)

Esta terceira e última parte do trabalho é constituída de um único capítulo, e intitula-se "Definição e Crise" porque, primeiro, nenhum dos governos anteriores ao segundo governo Vargas iniciara-se com tanta consciência a respeito das restrições herdadas do passado e a respeito dos projetos necessários para a industrialização do país. Segundo, porque o fato de iniciar-se com um projeto econômico bem definido não era condição suficiente para que as restrições identificadas e as linhas de ação propostas fossem bem sucedidas. E, embora o governo fosse permeado por grandes realizações materiais e pela criação de vários mecanismos institucionais e financeiros sem os quais Juscelino Kubistchek não teria pretendido avançar "50 anos em cinco", o governo Vargas esteve longe de realizar muito do que se propôs.

No primeiro item, **"Houve um projeto de governo?"**, procura-se menos responder a esta questão do que indicar como ela é respondida por algumas interpretações existentes. Uma certa linha de resposta enfatiza a ambigüidade, incoerência e mesmo indecisão de Vargas entre diferentes objetivos estratégicos, sendo aqui representada pela mais ambiciosa proposta neste sentido (M.C. D'Araújo, 1982). Outra linha de interpretação, por sua vez, busca separar a análise dos objetivos estratégicos e o acompanhamento das ambigüidades táticas que marcaram a implementação da estratégia delineada, sendo representada também pela mais ambiciosa proposta que defende que o governo iniciou-se com um clara visão estratégica (S.B. Vianna, 1985). Ainda que se considere que esta proposta metodológica seja mais adequada à natureza do problema, a fundamentação empírica de que parte Vianna para fundamentar a existência de uma estratégia econômica bem delineada é muito precária, levando-o a equivocar-se quanto à natureza do projeto estratégico (segundo ele, algo como a reprodução idealizada das virtudes dos governos Campos Salles e Rodrigues Alves). A interpretação aqui proposta também rejeita a hipótese de que o projeto econômico original seria incoerente ou, no limite, inexistente, no que diz respeito a uma definição clara de suas finalidades e dos meios de ação para alcançá-las; porém discorda dos precários indícios levantados por Vianna para identificar a existência e a natureza deste projeto econômico, que de Campos Salles e Joaquim Murtinho tinha muito pouco, se algo.

No segundo item, **"A construção do segundo projeto varguista: da oposição ao governo Dutra ao programa da Mensagem Presidencial de 1951"**, procura-se conferir atenção especial ao contorno da estratégia econômica de Vargas ao longo de seu reposicionamento na

oposição ao governo Dutra. Neste período, Vargas reforçou sua percepção a respeito dos problemas da economia brasileira ao mesmo tempo em que buscava reconstituir seu prestígio político precisamente a partir de uma crítica àquilo que considerava a preocupação exclusiva que o governo Dutra conferia à estabilização da inflação, em detrimento dos níveis de produção, emprego e dos investimentos necessários para reaparelhar o país, ampliar sua industrialização e modernizar sua agricultura. Pois, segundo Vargas, qualquer tentativa de priorizar exclusivamente o combate à inflação em uma primeira fase de governo (imitando Campos Salles e Joaquim Murtinho, por exemplo) para possibilitar um crescimento equilibrado em uma segunda fase seria necessariamente fadada ao fracasso, uma vez que a inflação só poderia ser controlada em simultâneo a uma vigorosa expansão da oferta. Uma abordagem anti-inflacionária que provocasse uma recessão por meio da contração do crédito, ademais, seria contraproducente porque ampliaria o déficit público à medida da redução da arrecadação tributária. O reaparelhamento do país, o crescimento econômico e o combate à inflação deveriam caminhar em simultâneo, algo fundamental para assegurar a coesão social e a conciliação política que eram o cerne do modo Vargas de governar.

Estes temas apresentaram uma grande continuidade desde seus discursos oposicionistas no Senado até a campanha presidencial e a Mensagem Presidencial de 1951. Esta Mensagem Presidencial sintetizou/aprofundou várias das linhas diretrizes do governo para a política creditícia, cambial e fiscal, visando orientar investimentos na direção de um novo padrão industrial ancorado na produção de insumos básicos e bens de capital (com ênfase na intervenção do Estado para superar pontos de estrangulamento), e contando com cooperação internacional para complementar a carência interna de capitais: tudo isto dentro de uma concepção política que enfatizava o papel do crescimento econômico como condição de conciliação de classes. Um tema central que só surgiu na campanha presidencial, porém, foi a emergência criada com a Guerra da Coréia, induzindo uma política emergencial de estocagem de bens essenciais cuja escassez futura era provável e uma aceleração da substituição de importações apoiada em financiamento interno e externo.

No terceiro item, **"A Dependência na Autonomia: Estratégia e táticas na formação das políticas do novo governo"**, inicia-se a discussão das coerências e incoerências inerentes à formação da equipe econômica do governo, à distribuição de suas atribuições e à implementação de suas políticas. A idéia central é que as contradições envolvidas na formação de sua equipe de governo não devem ser entendidas como resultado de alguma ambigüidade inicial quanto ao programa estratégico que deveria ser seguido, mas como produto de cálculos táticos feitos e operacionalizados por Vargas — um político maestral que (como tantas vezes registrado pela

bibliografia interessada em seu estilo político) usava e abusava da ambigüidade aparente para dividir e reinar em meio a várias restrições internas e externas.

Este item busca mostrar como o Ministério das Relações Exteriores que, aliado ao Ministério da Fazenda, era o centro de uma estratégia de "cooperação" internacional com os norte-americanos, podia conviver em um mesmo governo com a Assessoria Econômica da Presidência, comumente vista como o foco de programas nacionalistas. Sua convivência só pode ser entendida à luz de um programa de industrialização que não podia contar com uma centralização interna de recursos que o liberasse dos riscos envolvidos em aceitar o convite do governo Truman de conferir assistência ao reaparelhamento econômico do país em troca de alinhamento político. Mas não obstante alguns dos projetos da Assessoria (como o da Petrobrás e ou da Eletrobrás) acirrassem os conflitos diplomáticos, os conflitos entre as duas equipes nunca foram flagrantes, em parte porque a Assessoria trabalhava com grande discrição e em parte porque era um "braço direto" do gabinete presidencial. De todo modo, o sucesso da barganha diplomática conduzida por Neves e Lafer e, em linhas gerais, comandada por Vargas, não dependia da existência de circunstâncias que pudessem ser controladas de dentro para fora, sendo sim muito vulnerável a modificações da política norte-americana em relação ao Brasil como aquela que seria implementada pelo governo Eisenhower em 1953.

No quarto item, **"O sentido da política econômica e seus raios de manobra"**, por sua vez, aborda-se o sentido da convivência de Horácio Lafer e Ricardo Jafet em uma mesma equipe de governo. Desde logo, para compreender a participação de Lafer no governo é preciso rejeitar a concepção errônea de que Lafer era portador de uma "visão ortodoxa" do funcionamento da economia brasileira; para isto, realiza-se uma ampla discussão das idéias de Horácio Lafer para mostrar que, ao contrário, Lafer foi na verdade um pioneiro: talvez o primeiro político e intelectual brasileiro (anos antes dos cepalinos) a produzir uma defesa sistemática de políticas monetária e creditícia distantes do dogma da conversibilidade-ouro, visando realizar uma crítica arrasadora dos fundamentos teóricos e práticos da ortodoxia monetária. Mesmo se Lafer tivesse sido um ortodoxo, porém, só haveria contradição *a priori* entre as prioridades de Vargas para a política de crédito e a indicação de Lafer para o Ministério da Fazenda se a este tivesse sido atribuído o comando geral da política econômica do governo, incluído o Banco do Brasil. Mas o Banco do Brasil foi designado a Ricardo Jafet para que o crédito fosse expandido com certa liberalidade, sem que Vargas tivesse autorizado qualquer limitação da autonomia deste banco frente ao Conselho da Sumoc ou ao Ministério da Fazenda.

O ministro da Fazenda, por sua vez, deveria assegurar o equilíbrio orçamentário para reduzir as necessidades de emissão fiduciária associadas a déficits fiscais colaborando para controlar a

inflação e, simultaneamente, deveria elaborar o plano financeiro que permitisse executar os gastos necessários ao reaparelhamento econômico do país, desbloqueando o crescimento que seria liberado por uma política acomodatícia de crédito do Banco do Brasil. A combinação entre expansão do crédito ao setor privado e redução do déficit público foi, de fato, marcante nos dois primeiros anos do governo. Do ponto de vista programático (abstraindo possíveis razões de rivalidade pessoal), a diferença básica entre Lafer e Jafet é que o primeiro propunha uma expansão muito mais seletiva do crédito do que aquela que Jafet era autorizado a executar. Mas não por ser um "ortodoxo", e sim porque acreditava que a expansão *dirigida* dos investimentos era mais condizente para conciliar a expansão da renda e o controle da inflação, e porque o controle da inflação era considerado necessário tanto para induzir investimentos de maior prazo de maturação, quanto para facilitar as negociações diplomáticas que deram origem ao BNDE.

No quinto Item, **"Ascensão, crise e reformulação do regime cambial"**, são avaliadas as causas da crise cambial em 1952, que esgotou a funcionalidade do regime de licenciamento prévio de importações instituído em 1947, e as tentativas do governo de contornar a crise. Costuma-se frisar que a Guerra da Coréia foi uma razão essencial da decisão de acelerar o ritmo de concessão de licenças de importação a um ritmo que se mostraria superior à disponibilidade de reservas cambiais, implicando na acumulação de atrasados comerciais. A política de crédito acomodatícia do Banco do Brasil também é freqüentemente citada, naquela conjuntura de expansão dos investimentos e dos estoques, pelo menos como uma condição para a expansão das importações no ritmo verificado. Embora esta interpretação seja correta, não se costuma enfatizar que outro motivo da liberalização de importações foi a intenção de Horácio Lafer e Luís Simões Lopes de utilizar a política de importações bens de consumo final como instrumento de política anti-inflacionária, o que foi feito contra as intenções explícitas do presidente. Mas não obstante a política de liberalização de importações ter avançado mais do que o presidente desejara, o aumento das importações de bens de consumo em 1951 não pode ser encarado como uma causa relevante da crise cambial que se seguiu, uma vez que a imensa maioria das importações de bens de consumo foi feita sem que o critério de seletividade na utilização das reservas fosse desrespeitado, ou seja, através de operações vinculadas ou através de convênios comerciais de compensação bilateral.

Embora a crise cambial tenha sido circunstancialmente provocada pela política de liberação de importações induzida pela Guerra da Coréia, as razões estruturais da crise eram, no plano comercial, a dependência crescente de importação de insumos essenciais que acompanhava o desenvolvimento industrial restringido do país, de um lado, e a dependência de exportações de bens primários, de outro; e, no plano financeiro, o refluxo de rendimento de capitais estrangeiros.

Dada a natureza estrutural do problema, solucionar a crise cambial não dependia apenas de paliativos voltados a encarecer circunstancialmente as importações e favorecer exportações primárias com variações da taxa de câmbio. Assim, a tentativa de conciliar um esquema de seletividade de importações com mecanismos de estímulo às exportações (Instrução 70 e sistema de cotas mínimas) acabou fracassando na tentativa de resolver a crise cambial em meados de 1954, à medida que o mercado internacional do café entrou em outra fase descendente de preços sem que outras exportações primárias aumentassem suficientemente. Deste modo, a crise cambial fazia ruir o esquema de financiamento do investimento que se baseara na oferta de câmbio barato para a compra de máquinas, equipamentos e insumos, além de pressionar os preços internos graças ao aumento do custo dos importados e acirrar o conflito distributivo em razão da deterioração de salários reais. A médio prazo, a redução da vulnerabilidade comercial dependeria do financiamento de empreendimentos que almejassem a inserção exportadora em mercados industriais de maior valor agregado e maior crescimento ao longo do tempo, e que diminuíssem a dependência de importação de insumos essenciais. A curto prazo, porém, as dificuldades cambiais do país foram usadas pelo Banco Mundial e pelo governo Eisenhower como argumento para justificar que não seriam liberados novos empréstimos para o país (uma vez que a capacidade de endividamento do país teria se esgotado), ajudando a compor um quadro de crescentes desequilíbrios econômicos e políticos.

No sexto item, **"A esperança e a tragédia da diplomacia econômica"**, discute-se o sentido e a dinâmica da barganha diplomática sobre o qual se fundamentavam muito das esperanças e das vulnerabilidades do projeto econômico de Getúlio Vargas. Procura-se discutir inicialmente as razões do convite norte-americano para uma rodada de barganha pan-americana: a reorientação da política externa do governo Truman no sentido de favorecer as regiões periféricas do capitalismo (o Ponto IV) e a necessidade de obtenção de suprimentos de matérias primas estratégicas para o esforço de rearmamento norte-americano. No caso brasileiro, o trunfo para uma barganha era a posse de areias monazíticas e outros minerais estratégicos, e a necessidade de uma barganha era obter recursos externos que a escassez de divisas cambiais, de um lado, e o conservadorismo de elites políticas bem representadas no Poder Legislativo e mesmo no Executivo, de outro, incapacitava o governo de mobilizar exclusivamente a partir da concentração local de recursos fiscais, financeiros e cambiais. Neste sentido, alianças políticas conservadoras empurravam o Executivo para uma estratégia "cooperativa" de obtenção de recursos a que o governo era convidado de fora para dentro, sendo a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) resultantes das restrições e

oportunidades de mobilização de recursos naquele quadro de associação/dependência externa e conservadorismo legislativo interno.

Vinculando muito de seus projetos de desenvolvimento econômico à "cooperação internacional", como se dizia à época, o governo tornava-se dependente de um encaminhamento favorável da barganha diplomática. Como veremos, isto provocou choques entre os defensores de políticas consideradas necessárias para assegurar um bom encaminhamento da barganha pan-americana, e outros membros do governo que eram mais céticos quanto a isto. Horácio Lafer e João Neves da Fontoura eram os principais intermediários internos das pressões diplomáticas voltadas a modificar aspectos da política econômica e das instituições internas sob a justificativa de garantir a capacidade de pagamento do Brasil e, assim, induzir os bancos financiadores (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o BIRD, principal agência do Banco Mundial, e Export and Import Bank, o Eximbank norte-americano) a liberar os recursos que haviam sido prometidos. Embora estes intermediários políticos internos tivessem sucesso em certas questões (como a tramitação da Lei do Mercado Livre de Câmbio) e sequer tocassem em outras (como a Petrobrás), a crise da cooperação internacional em 1953 não resultou da falta de boa vontade do governo em fazer o que lhe fosse sugerido (ou imposto) de fora para dentro. Resultou de que governo Eisenhower resolveu tirar todas as conseqüências diplomáticas do fato de que o Brasil perdeu a posição monopolista no fornecimento de areias monazíticas, perdendo assim os trunfos para negociar com um governo norte-americano que concebia o governo brasileiro como nacionalista demais e aberto ao capital externo de menos para o gosto dos lobbies e estrategistas do Partido Republicano. Considerando que a aceleração da inflação era provavelmente o principal motivo de descontentamento popular contra o governo, sendo fortemente influenciada pelas desvalorizações cambiais depois de 1953, a crise da estratégia de financiamento externo reforçou a crise cambial e dificultou a estratégia varguista de controle trabalhista e conciliação política.

No último item do capítulo, enfim, são feitas algumas considerações buscando sintetizar o argumento do capítulo e elaborar alguns comentários sobre o legado do segundo governo de Getúlio Vargas.

I. Houve um projeto de governo?

O segundo governo Vargas teve um desfecho trágico no dia 24 de agosto de 1954 mas, de certo modo, seus projetos originais de governo entraram em crise muito antes do gesto fatal e simbólico do presidente. Não há muito consenso quanto ao que seria seu programa inicial de governo na área econômica (se é que existia), e este capítulo pretende inicialmente fornecer elementos para o debate sobre a questão. A interpretação proposta aqui não busca negar que existiam conflitos e diferenças no interior do governo, mas rejeita a hipótese de que seu projeto econômico seria incoerente ou, no limite, inexistente, no que diz respeito a uma definição clara de suas finalidades e da forma de alcançá-las.

A hipótese de ambigüidade, incoerência e mesmo de indecisão de Vargas entre diferentes objetivos não é rara. Talvez a versão mais rica desta vertente interpretativa seja a de M.C. D'Araújo (1982), que explica a ambigüidade não por alguma indecisão intelectual de Getúlio mas pela necessidade de compor e conciliar interesses diferentes que, na realidade, eram inconciliáveis e mutuamente incoerentes. De um lado, Vargas precisaria responder às exigências do nacional-populismo e do desenvolvimentismo, assegurando popularidade junto às camadas urbanas que foram cruciais para sua eleição e respondendo a seus compromissos nacionalistas históricos. De outro lado, em função de acordos pré-governamentais que viabilizaram a sua candidatura, a sua posse e condições mínimas de governabilidade junto ao Congresso, precisaria compor-se politicamente junto a setores mais conservadores e/ou alinhados com interesses econômicos e políticos norte-americanos. Esta incoerência originária geraria impasses e contradições no programa de ação do governo e seria fonte permanente de instabilidade política, à medida que induzia, a todo momento, "a manifestação de temores e suspeitas quanto à disposição do governo em ceder a qualquer das partes envolvidas nas negociações...(e o governo) nessa expectativa da grande conciliação acaba por perder-se e isolar-se num emaranhado de compromissos que não ganham a confiança das outras partes interessadas" (p. 134).

Parece haver poucas dúvidas de que a dinâmica da crise final do governo Vargas seria marcada por pressões crescentes dos mais diferentes atores políticos (à esquerda e à direita) e, da parte do governo, pela proposição de iniciativas decisórias marcantemente contraditórias entre si, visando recuperar o prestígio junto a algum grupo de interesses específico e acabando por afastar ainda mais algum grupo concorrente (cf. L. Sola, 1982, pp. 120-7; e M.C. D'Araújo, 1982, pp. 113-126). Embora este modelo interpretativo seja indubitavelmente frutuoso na análise da crise política do último ano do governo, esta crise final não seria fortuita, estando, na visão de M.C. D'Araújo, prenhe na maneira como o governo teria constituído-se desde a formação do primeiro gabinete

ministerial, buscando equilibrar e conciliar interesses inconciliáveis. Assim, a autora rejeita outras formas de destacar a ambigüidade do governo que apelariam para a existência de diferentes "fases" ao longo do mandato (normalmente tendo como marco a reforma ministerial de meados de 1953 ou o reajuste salarial de 1954), em que cada uma de duas das vertentes opostas possíveis (direita x esquerda; cooperação internacional x nacionalismo; ortodoxia x populismo; estabilidade monetária x desenvolvimento) seria predominante. Para ela, Vargas sempre foi e teria permanecido ambígüo e indefinido até o fim.[205]

Na área econômica, desde o início do governo, a "coexistência ambígua" seria marcada, por um lado, pela formação da Assessoria Econômica, portadora de "uma linha de ação que se identifica com princípios nacionalistas e que imprime ao governo um caráter nacional-desenvolvimentista"; por sua vez, os ministérios da Fazenda e do Exterior e seu instrumento comum de ação, a CMBEU, estabeleceriam uma "linha que procura abertamente adequar os interesses brasileiros aos dos Estados Unidos" (M.C. D'Araújo, 1982, p. 132). A autora não deixa muito claro qual seria o programa de ação econômica que o presidente queria executar mas, à luz de um comentário que precede a identificação da presença de Horácio Lafer, João Neves e da CMBEU no governo ("assim como foi oferecida à UDN uma participação significativa, o governo preocupa-se também em representar os interesses econômicos que se contrapunham, inclusive, a seu programa de desenvolvimento"), pode-se inferir que seu programa de desenvolvimento seria

---

[205] Em suas palavras: "Não se pode falar em duas fases distintas do governo e, conseqüentemente, numa 'virada' de orientações (como) responsável pela situação de crise que impediu o término do mandato do presidente. Além do mais, quando se fala nessas duas pretensas fases — a conservadora e a nacionalista —, usa-se como argumento central a associação entre posições conservadoras e interesses do capital estrangeiro, e a relação entre esquerda e nacionalismo econômico. A nosso ver, tais associações mecânicas não procedem, como de fato as diferentes posições econômicas e políticas coexistem durante todo o governo e marcam efetivamente sua pauta de atuação conciliatória, mas coerente em suas contradições" (p. 160). Os alvos da crítica são certamente os trabalhos de H. Jaguaribe (1953) e T. Skidmore (1967), que popularizaram a noção de uma "virada política" em algum momento do governo. No entanto, embora Skidmore realmente tenha identificado uma progressiva "virada" para a esquerda no último ano de governo (envolvendo uma solução final que eliminaria sua ambigüidade), ele considerava que, desde o início do governo, "a maneira de Vargas atacar essas questões (econômicas) era ambivalente...Em termos políticos, o problema de Vargas era manter o delicado equilíbrio entre ortodoxia e nacionalismo na política econômica. De 1951 até 1953, o seu *approach* foi dialético. Medidas moderadas tinham que ser contrabalançadas por medidas nacionalistas. Ataques ao capital estrangeiro, por exemplo, tinham que ser contrabalançados por liberalização do câmbio. Essa estratégia atingiu seu ponto culminante em outubro de 1953, quando o projeto da Petrobrás, objeto de longa campanha nacionalista, com pesadas entonações antiestrangeiras, transformou-se em lei. No mesmo mês, o governo emitiu novos regulamentos, instaurando o sistema de taxas múltiplas de câmbio, que facilitaria os investimentos estrangeiros e ajudaria a restaurar o equilíbrio financeiro do Brasil com o mundo exterior, através do mecanismo de preços. No correr de 1953, contudo, os acontecimentos da vida política tornaram essa política mista cada vez mais difícil de manter" (pp. 124 e 132-133).

elaborado em conjunto com a Assessoria, e que estaria representado, sobretudo, na Mensagem Presidencial ao Congresso para abertura das seções de 1951.[206]

A despeito das virtudes desta análise, uma carência que compartilha com algumas interpretações que enfatizam a existência de ambigüidades no governo é que não procura distinguir, de início, se estas ambigüidades teriam resultado seja 1) da incapacidade da cúpula executiva ao coordenar, na prática, as iniciativas díspares dos diferentes setores do governo para implementar um projeto unificado que, em si mesmo, era coerente enquanto idéia; seja 2) da ausência, de antemão, de uma idealização ou proposição clara quanto ao projeto que unificaria a ação do governo (a não ser, talvez, o projeto de decidir não definir-se), criando portanto uma indefinição quanto ao modo de articular e hierarquizar setores com diferentes visões de política e conferindo-lhes, implicitamente, excessiva autonomia para buscar objetivos díspares; ou, ainda, 3) de um pouco de ambos, um pouco de indefinição inicial e um pouco de falta de coordenação central posterior.

Uma maneira mais fácil de responder à questão é evadir-se dela: imaginar de antemão que não devam sequer existir indícios suficientes para determinar seja que a presidência dispunha de algum projeto que vinculasse as ações dos diferentes membros da equipe, seja que este projeto tenha sido coerentemente transmitido à equipe que o executaria. Neste caso, restaria constatar a presumida ambigüidade prática entre seus membros: não apenas entre a Assessoria Econômica e o Ministério, mas por exemplo entre a gestão de Ricardo Jafet no Banco do Brasil e a de Horácio Lafer na Fazenda. Um corolário possível desta atitude seria sugerir ou que Vargas era irracional, passando a governar sem projeto de governo algum, ou que sua racionalidade estava em formar compromissos e lotear cargos com o único projeto de preservar-se em seu próprio cargo, a qualquer preço. No entanto, há fortes indícios de que nenhuma das possibilidades é correta.

De fato, uma outra opção seria, nas palavras de S. Besserman Vianna (1985, p. 32), "localizar qual era o projeto que, na visão dos que dele partilharam, seria capaz de tornar coerente a ação do

---

[206] A mensagem foi incluída na coletânea *O Governo Trabalhista do Brasil, vol I,* com outros pronunciamentos de Vargas. Para uma excelente análise do projeto de desenvolvimento que se manifestou na Mensagem de 1951, cf. S. Draíbe (1980), cap. 3; para uma crítica que diminui os aspectos transformadores das propostas da Mensagem e enfatiza seus aspectos conservadores, ver Lessa & Fiori (1984); e para uma contra-crítica, R. Bielschowsky (1985) e P.C. Dutra Fonseca (1987). Segundo o depoimento de Rômulo de Almeida ao CPDOC-FGV (reg. E-109), em entrevista realizada por M.C. D'Araújo e R. Roels Jr. em março de 1980, a primeira tarefa da Assessoria Econômica foi precisamente a de coordenar a elaboração da Mensagem de 1951, orientada pela indicação de Vargas de que pretendia apresentar algo como uma mensagem programática que sintetizaria os projetos e meios de ação do governo, e tendo como diretrizes para a redação a plataforma da campanha presidencial e alguns documentos enviados por Vargas. A coordenação da redação teria envolvido também a articulação de documentos elaborados pelas diferentes equipes setoriais dos ministérios, seguindo as diretrizes que haviam sido definidas por Vargas, que checava com freqüência a evolução do documento junto com Lourival Fontes, chefe da Casa Civil, filtrando e aprovando seu formato final. Para outros comentários sobre o que ele e outros consideravam uma "Mensagem Programática", ver R. Almeida (1986), pp. 51-56 e 76.

governo, assim como articular consistentemente forças e setores que divergiam entre si quanto a princípios e interesses — isso embora tal projeto não tenha resistido às provas de seu tempo". Ou seja, localizar o projeto central que tivesse orientado a montagem da equipe de governo e distribuído atribuições complementares (e não contraditórias) entre seus membros — ainda que não se garantisse, de antemão, a capacidade de coordenar as iniciativas dos diferentes setores do governo de forma coerente à implementação prática do projeto imaginado. E, sobretudo, apresentar os indícios que sustentem a existência de tal projeto.

Como se afirmou anteriormente, a interpretação aqui proposta também rejeita a hipótese de que o projeto econômico original seria incoerente ou, no limite, inexistente, no que diz respeito a uma definição clara de suas finalidades e dos meios de ação para alcançá-las. No entanto, discorda-se dos indícios levantados por S. Besserman Vianna (1985) para identificar a existência e a natureza deste projeto econômico.

Curiosamente, Vianna não recorreu diretamente à maneira mais evidente de encontrar indícios deste projeto, como consultar aquilo que os assessores de Vargas consideravam a "Mensagem Programática" de 1951, ou os posicionamentos públicos de Getúlio Vargas antes e depois da Mensagem, ou ainda examinar com maior cuidado sua alentada correspondência no período. Ao invés disto, pretendeu, em primeiro lugar, identificar a coerência do projeto do governo recorrendo particularmente a dois documentos em que estariam expressas certas idéias de Horácio Lafer; e depois, identificar estas idéias às do próprio Vargas. Com base neste procedimento, argumentaria que "o único conflito real na formulação da política econômica, portanto, seria entre Horácio Lafer e Ricardo Jafet..." (p. 38). Como o autor presumiu que as idéias de Vargas eram as de Lafer, disto decorreria que "a orientação da política creditícia do Banco do Brasil foi a nota dissonante da política econômica dos dois primeiros anos do governo" (idem, ibidem). O quê seria o projeto Vargas-Lafer e qual sua contradição à orientação imprimida por Jafet no Banco do Brasil, segundo o autor?

O primeiro documento em que se apoiou Vianna foi uma carta de Oswaldo Aranha a Vargas em que ele relatava ao presidente uma consulta que fizera ao ministro da Fazenda (GV 51.00.00/88). Nesta carta, Aranha relatou que Lafer imaginava conduzir uma política de "duas fases" (uma terceira, a social, caberia exclusivamente a Getúlio "orientar e executar"): uma primeira fase de ordenamento financeiro, à la Campos Salles, e outra fase de "empreendimentos e construções", à la Rodrigues Alves. Nas palavras de Aranha: "Nessas explicações, sobre o chamado período Campos Salles, encareceu o equilíbrio orçamentário, a melhoria nas

arrecadações, a redução das despesas, enfim, o sacrifício, sob todas as formas necessário, a pôr ordem nas contas públicas. Na segunda fase, acredita ele poder oferecer recursos para levares avante a solução do problema dos portos, estradas e de energia, sobremodo elétrica, que devem ter prioridade sobre todos os demais". No outro documento utilizado por Vianna — uma declaração pública em que Lafer afirmava estarem "quase concluídos os planos financeiros" para o reaparelhamento da infra-estrutura econômica, cujos projetos contavam "com a colaboração de estrangeiros dispostos a virem aumentar a nossa superfície de industrialização" (GV 52.00.00/19) —, há uma passagem similar à anterior em que Lafer defende um seqüenciamento de ações à maneira Campos Salles/Rodrigues Alves.

Estranhamente, em nenhum dos documentos há qualquer comentário de Lafer sobre o que seria a diretriz de Vargas quanto à política de crédito a ser seguida pelo Banco do Brasil. Não obstante isto, Vianna não hesitou em afirmar que 1) Lafer estaria descrevendo a política do governo como um todo (e não apenas as atribuições mais notórias da Fazenda, o equilíbrio orçamentário e a obtenção de fundos para o Plano de Reaparelhamento Econômico), e que 2) a Lafer teria sido atribuído o controle geral sobre a condução da política econômica: "Evidentemente que tal projeto implicava a atribuição de tarefas diferentes aos diversos setores do governo. Mas não há ambigüidade: a condução da política econômico-financeira ficará inteiramente nas mãos das autoridades entrosadas em torno do Ministério da Fazenda" (S. Besserman Vianna, 1985, p. 37). Como Vianna atribui ao ministro da Fazenda o intuito de seguir uma política de estabilização ortodoxa à la Campos Salles (e, em parte, Lafer criticaria a gestão de Jafet no Banco do Brasil por expandir *incorretamente* o crédito), o autor parece deduzir que Vargas teria autorizado Lafer a conduzir uma política de contração (ou um ritmo bem mais lento de expansão) do crédito — como Campos Salles autorizara a Joaquim Murtinho —, mas sem lhe conferir toda a concentração de poderes necessária para implementar esta orientação.

Esta conclusão é muito duvidosa. Em primeiro lugar, porque é duvidoso que Vargas se contentasse em ser um mero receptor de um programa econômico que só teria sido definido depois de conhecer aquilo que Vianna presume serem as idéias de Lafer sobre a política de crédito, as quais, no caso de estar correto quanto ao que seriam estas idéias, seriam bastante diferentes das que Vargas, com tanta ênfase, esposara ao longo de sua oposição ao governo Dutra e durante toda a campanha presidencial. O essencial, de todo modo, é que não houve diferença flagrante entre as propostas da campanha presidencial e as diretrizes que Vargas buscaria pôr em prática em suas próprias ordens a Ricardo Jafet, como se discutirá adiante.

Ademais, tendo em vista o estilo centralizador de Vargas, estranho seria se Vargas cedesse o poder de coordenação central a Lafer. Seria até irônico que, depois de afirmar criticamente que

Guilherme da Silveira era o verdadeiro presidente do Brasil ao executar a política de contração de crédito que marcaria a primeira fase do governo Dutra, e que, como veremos, comparasse a relação de Silveira com o presidente Dutra à relação de comando que Joaquim Murtinho teria sobre Campos Salles, Vargas se contentasse a uma posição subordinada frente a seu próprio ministro da Fazenda. Confirmando as queixas de Lafer de que não dispunha da capacidade de coordenação central de que alegava necessitar, o depoimento daqueles que despachavam quase diariamente com Vargas era que, ao invés de contentar-se em realizar articulações políticas e participar de rituais protocolares característicos de um Chefe de Estado, o estilo centralizador de Vargas o levava a dedicar-se excessivamente ao acompanhamento detalhado das iniciativas governamentais na área econômica, talvez até em detrimento do tempo que teria sido prudente passar em rituais e conversas políticas.[207]

Se não há evidências de que o presidente Vargas tenha autorizado Lafer a comandar uma política de crédito diferente daquela que o próprio presidente defendia, é bem menos duvidoso que Vargas tivesse atribuído a Lafer, de cima para baixo, as tarefas que o próprio Lafer dizia estar assumindo: em um primeiro momento, assegurar o equilíbrio orçamentário para reduzir as

---

[207] Por exemplo, Rômulo de Almeida (1982), pp. 4-5. Curiosamente, S. B. Vianna (1985, p. 41 e p. 140, notas 114 e 115) também argumenta neste sentido ao enfatizar a "cuidada atenção dedicada por Vargas aos assuntos internacionais" (na prática, buscando controlar de perto as negociações implementadas por João Neves e Lafer), sustentando-se no depoimento ao CMSB de outro notório assessor direto de Vargas, Cleantho de Paiva Leite. Segundo o Chefe da Casa Civil, Lourival Fontes (1966, pp. 103-8, 135-143) o pendor de centralização de Vargas (na palavra do autor, seu "caráter de onipresença") era tão pronunciado que chegava ao ponto de ocupar-se com freqüência até de "questões internas da administração média" — e tanto mais das grandes "linhas básicas" da administração. Descrevendo a rotina burocrática de seu chefe, Rômulo de Almeida, por sua vez, fez um comentário revelador da centralização que Vargas buscava exercer sobre as tarefas do gabinete ministerial: "Certo é que me surpreendi com um Getúlio Vargas extremamente apegado aos assuntos da administração...Isso me parecia um erro e um grave risco. Por que não descentralizava para dedicar maior tempo aos encontros políticos? A reforma administrativa proposta durante a administração indicava a descentralização de decisões. Interpreto que Vargas não avançava de fato na descentralização por não confiar na unidade de propósitos dos ministros ou na supervisão destes sobre as manobras nos gabinetes. A propósito, ouvi dele que passara a adotar nesse segundo governo o estilo centralizado do despacho, cercando-se mais de assessorias, porque no governo anterior cometera erros ao despachar diretamente com os ministros. Neste segundo governo ele tinha os horários certos para todos os ministros, mas, depois de ouvi-los, recolhia os processos ao seu gabinete onde os revia e passava aos assessores" (idem). Em outro depoimento, Almeida seria ainda mais explícito ao afirmar que um dos motivos alegados por Vargas para centralizar o exame dos projetos e relatórios dos ministérios (e talvez o motivo mesmo de constituir uma equipe de apoio ligada diretamente ao gabinete presidencial) era exatamente o de melhor controlar suas iniciativas: "Quanto a essa atividade de assessoria cotidiana, do dia-a-dia, aí o presidente tinha o hábito de receber os ministros, de ouvir dos ministros uma exposição sobre os processos...e de empilhar os processos dos ministros. Depois esses processos eram levados para o gabinete dele, e à noite ele então revia os processos e o que era mais importante ele anotava num caderno velho... Então ele fazia isso: alguns processos ele mandava aos assessores. Depois ele me explicou que no primeiro governo tinha cometido alguns erros por despachar diretamente com os ministros, que às vezes era induzido pela exposição do ministro, e a coisa continha alguns elementos que ele devia ter examinado melhor. Então ele passou a adotar esse método. Talvez (seja) uma das razões porque ele adotou a idéia de trazer uma assessoria especial para os assuntos econômicos e sociais. Bem, então ele mandava esses documentos, recebíamos esses documentos durante a manhã, e naturalmente a gente estudava, e então eu ia despachar" (R. Almeida, *Depoimento Oral ao CPDOC-FGV (reg. E-109)*, 1980, p. 5). As mesmas questões são reafirmadas em um terceiro depoimento: R. Almeida (1986), pp. 61-62.

emissões fiduciárias e, paralelamente, coordenar a elaboração de um plano financeiro de fundo que permitisse, em um segundo momento, ampliar a capacidade de produção do país sem prejudicar o equilíbrio orçamentário — à medida que, nas palavras de Lafer em côro com as do próprio Getúlio (GV 52.00.00/19), "sabemos que a redução do custo de vida e o combate à inflação só serão eficientes através do aumento da produção e da produtividade". Mas não devemos ampliar o escopo das atribuições que Vargas teria designado a seu ministro da Fazenda, pois era o próprio Lafer quem, naquela carta em que Aranha relatava a Vargas seu encontro com o ministro (GV 51.00.00/88), teria queixado-se de não ter controle sobre a política de crédito.[208]

Muito embora nos documentos utilizados por Vianna não haja qualquer menção direta de Lafer ao que teriam sido as diretrizes de Vargas quanto à política de crédito a ser seguida pelo Banco do Brasil, há outro documento estritamente confidencial em que Lafer fez uma breve alusão às opiniões de seu chefe (GV 51.10.27/1). Tratando-se de uma solicitação de parecer feita por Vargas não apenas a Lafer (buscando receber opiniões diversificadas e manter seu arbítrio final) como a Rômulo de Almeida e Ricardo Jafet (solicitação motivada por correspondência de José Maria Whitaker em que propunha o decreto de um teto para as taxas de juros dos depósitos — 1% nos bancos e 3% nas caixas econômicas —, de maneira a baixar os custos financeiros dos tomadores finais), a Lafer não seria possível falsificar a seu interlocutor confidencial aquilo que dele teria ouvido, independentemente de concordar ou não, inteira ou parcialmente, com o que ouvira.

Lafer argumentaria que a carta de Whitaker podia ser lida, na verdade, como sendo "de integral apoio à orientação do Presidente Getúlio Vargas, alicerçada em dois fundamentos básicos que são, em essência, os princípios tão acertadamente preconizados e defendidos pelo Dr. Whitaker: a) a recuperação do crédito governamental, como fonte para a obtenção dos recursos necessários ao desenvolvimento econômico da Nação; b) redução nos custos de produção, objetivando diminuir a crescente pressão no sentido de alta do custo de vida", pois "desde que tenha origem em investimentos de natureza produtiva, o juro se inclui, logicamente, nos custos. E, em conseqüência, tem influência direta nos preços. Reduzi-lo traz, portanto, sensíveis benefícios que se refletem, em última análise, no custo de vida". De fato, ampliar os financiamentos à produção a baixas taxas de juros era uma política que seria difícil negar como sendo desejável a Vargas. Ainda assim, Lafer faria questão de opôr a qualificação de que, na verdade, juros caros "pouco representam no cômputo geral dos custos de produção". E que uma política de redução dos

---

[208] "Tive a impressão de que o Lafer está no propósito de agir pelo melhor e notei nele admiração por *tua forma pessoal de pensar e orientar,* mas queixou-se da 'falta de controle' da política de crédito, indispensável ao êxito de qualquer ação ordenadora da vida financeira e econômica do país" (itálicos meus, mas aspas de Aranha).

juros bancários realizada através da compulsoriedade governamental implicaria em "acréscimo de procura (que) iria gerar uma pressão inflacionária, de grande envergadura".[209]

Há um motivo evidente porque Lafer fosse publicamente tão lacônico quanto à política que Vargas gostaria de implementar: como ele discordava da orientação que Jafet imprimia à política de crédito do Banco do Brasil (adiante, veremos que suas críticas a ela sequer podiam ser inteiramente identificadas a uma visão "ortodoxa"), ele não podia admitir publicamente que ela não se afastava, em linhas gerais, das diretrizes que seu próprio chefe queria implementar — como, na defensiva, Jafet tampouco se cansaria de lembrar, e como, para apoiá-lo, Vargas fazia questão de voltar a sugerir vez por outra. De fato, não é preciso recorrer às lacônicas alusões de Lafer à política de crédito que Vargas gostaria de ver implementada, pois o próprio Vargas não foi nada lacônico quanto ao que ela seria.

Pode-se concordar que garantir a redução do custo de vida era um objetivo de Vargas, mas não se poderia admitir que, para ele, isto devesse envolver uma política creditícia contracionista. Com efeito, a principal crítica a ser feita à interpretação proposta por S. Besserman Vianna é que, para Vargas, combater a inflação e aumentar a produção não eram objetivos tão inconciliáveis a ponto de deverem necessariamente ser tratados em diferentes "momentos" (seqüenciados e não simultâneos) de seu governo. Na verdade, esta hipótese, como veremos, vai de encontro a todas as formulações de Vargas sobre o tema das relações entre inflação, produção, resultado orçamentário e política de crédito (exceto, em parte, na carta destinada a Lafer aceitando seu pedido de demissão).[210]

---

[209] Respondendo à mesma solicitação de parecer feita por Vargas e já tendo conhecimento do relatório "confidencial" de Lafer (se dificilmente obtido através do próprio Ministério da Fazenda, provavelmente repassado a ele por ordem do presidente), Ricardo Jafet usaria a oportunidade aberta pelas propostas de Whitaker para vangloriar-se, na resposta a Vargas, de que o Banco do Brasil já atendia às finalidades visadas pelas iniciativas mais próximas a que a SUMOC chegara de uma política de compulsoriedade para a redução das taxas de juros: as instruções 36 e 38 de meados de 1951, que instituíram um teto de 6% para os juros dos depósitos bancários, visando reduzir as taxas dos tomadores finais. Afinal, ele faria côro com Vargas ao afirmar, de maneira bem menos indecisa que Lafer, que "no que tange aos reflexos, os juros trazem inevitável encarecimento da produção, advindo daí, por encadeamento, alta no índice de custo de vida" (carta de 07/05/1952, registro GV 51.10.27/2).

[210] Em um artigo posterior, Vianna (1990) argumentaria que o projeto de governo teria sido "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 e Rodrigues Alves". Esta passagem contém algumas incorreções: primeiro, na correspondência citada, Oswaldo Aranha estava relatando a Vargas a menção que fôra Lafer quem fizera ao binômio Salles-Alves; segundo, sobretudo, não há qualquer passagem na Mensagem de 1951 em que o projeto do segundo governo Vargas fosse comparado aos governos Campos Salles e Rodrigues Alves. Como uma tal passagem não pode ser citada, Vianna cita em nota de rodapé de seu trabalho anterior uma passagem descontextualizada da seção "Finanças Públicas", item "Perspectivas para 1951", em que, depois de afirmar-se que o equilíbrio orçamentário será rigorosamente buscado tanto através da compressão de despesas quanto mediante aumento da arrecadação (como veremos, velhas propostas de Lafer enquanto deputado federal), argumenta-se: "Assim conseguiremos, após breve período de sacrifícios, a normalidade financeira — base indispensável para prosseguir, com maior segurança e celeridade, no caminho do desenvolvimento

Por outro lado, se deve-se rejeitar a hipótese de que o programa econômico do governo foi elaborado apenas depois que Vargas teve conhecimento das idéias de Lafer (ao invés de já estar implícito na escolha de Lafer para a Fazenda e de Jafet para o Banco do Brasil, e não vice-versa), é preciso apresentar mais detidamente o contorno das idéias que fundamentavam o projeto de governo de Vargas, e que conferiram coerência à formação da equipe econômica do governo e à distribuição de suas atribuições — de maneira a complementá-las e vinculá-las à realização do referido projeto. Para isto, não é sequer preciso recorrer a uma nova genealogia da matriz ideológica de Vargas desde o governo provisório: as origens imediatas do projeto econômico do segundo governo varguista podem ser entendidas à luz do modo como, em meio a seu reposicionamento político oposicionista ao longo do governo Dutra, Vargas reforçou sua percepção a respeito dos problemas da economia brasileira, e a respeito dos projetos necessários para superar estes problemas.[211]

econômico e do progresso social" (p. 77). Para Vianna, esta passagem evidenciaria que o projeto Salles/Alves comandado por Lafer (incluindo, na opinião do autor, a política de crédito) teria sido "aceito e oficializado...pelo Presidente da República" (1985, p. 36).

[211] Por sua vez, para uma erudita discussão crítica da genealogia das idéias de Vargas desde sua iniciação política no Rio Grande do Sul, ver P.C. Dutra Fonseca (1987).

5.2. A construção do segundo projeto varguista: da oposição ao governo Dutra ao programa da Mensagem Presidencial de 1951

O programa do segundo governo de Vargas não foi construído apenas durante sua campanha presidencial (nem depois, nas gestões para a formação do governo), nem seria uma mera repetição da agenda de seu primeiro mandato como presidente, embora existisse uma evidente linha de continuidade entre o "primeiro" e o "segundo" Vargas. Na verdade, os temas presentes na agenda política do final do Estado Novo (o papel do Estado no crescimento econômico e no desenvolvimento industrial, as razões da inflação, as políticas creditícia e cambial etc.) continuaram relevantes, mas Vargas claramente partiu de uma posição defensiva para um posicionamento fortemente agressivo quando passou da situação para a oposição, disputando não só a forma de resolver como inicialmente de interpretar os problemas em questão. Esta transição política marcaria toda sua trajetória até a campanha presidencial, deixando marcas inquestionáveis em sua plataforma eleitoral e em seu projeto de governo. Não se pode entender como se conciliavam no pensamento de Getúlio Vargas a importância de orçamentos equilibrados, da expansão do crédito e de projetos estatais de investimento na resolução simultânea de problemas de produção e inflação, sem buscar entender o modo como ele reforçou sua percepção dos problemas da economia brasileira durante seu posicionamento crítico frente às crises que, segundo ele, teriam sido produzidas pelas políticas do governo Dutra.

Os primeiros sinais do posicionamento oposicionista de Vargas não precisaram esperar sequer que terminasse seu auto-exílio em São Borja, depois do golpe que marcou o final do Estado Novo. Desde o momento em que apoiou publicamente a candidatura de Dutra à presidência, em discurso de 28/11/1945, Vargas fazia questão de frisar que seu apoio não seria incondicional, colocando-se na posição de um fiscal do novo presidente, em nome do povo:

> "A abstenção é um erro...O momento não é de nomes, mas de programas e de princípios. Recentemente, em mensagem, aconselhei aos trabalhadores que cerrassem fileiras em torno do programa do Partido Trabalhista Brasileiro, representante e defensor de seus interesses. O general Eurico Gaspar Dutra, candidato ao PSD, em repetidos discursos e, ainda agora, em suas últimas declarações, colocou-se dentro das idéias do programa trabalhista e assegurou a esse partido garantias de apoio...Ele merece, portanto, os nossos sufrágios. Sempre procurei atender aos interesses dos pobres e dos humildes, amparar os direitos dos trabalhadores e do povo brasileiro em geral, desse povo sempre bom, bravo e generoso. Estarei ao vosso lado para a luta e acompanhar-vos-ei até a vitória. Após esta, estarei ao lado do povo, contra o presidente, se não forem cumpridas as promessas do candidato" (*A política trabalhista do Brasil*, pp. 15-6).

Com esta declaração pública, Vargas buscava se afastar da "classe política" e justificar que a influência que o PTB teria na indicação do novo ministro do Trabalho não resultava de uma mera

barganha fisiológica, mas se vinculava a um programa de governo a que o candidato haveria comprometido-se: evidentemente, garantir aos já empregados os direitos trabalhistas "consolidados" por Vargas no Estado Novo; mas, antes de tudo, respeitar o "direito ao trabalho" na gestão da política econômica, como o ex-presidente não iria demorar a cobrar.[212]

A atitude de fiscalização crítica do novo governo, desde uma postura oposicionista-programática diferente, marcaria gradualmente os posicionamentos de Vargas no período. Pouco depois de sinalizar a oposição ao governo ao discursar na sede do PTB gaúcho em setembro de 1946 (elogiando o planejamento econômico contra o desmonte liberal das "autarquias e institutos que amparavam produtores e consumidores"), e de criticar os partidos que defendem a "velha democracia liberal que afirma a liberdade política e nega a igualdade social" em comício petebista de novembro, Vargas realizou um longo balanço favorável de seus quinze anos de governo em discurso no Senado (13/12/1946), enumerando realizações sociais (direitos trabalhistas) e econômicas (o financiamento de investimentos diversos), e defendendo-se das críticas do final do Estado Novo. Finalmente, saindo da defensiva em comício da campanha de Bias Fortes ao governo de Minas Gerais (06/01/1947), sublinharia frontalmente as diferenças entre seu governo e o atual, enfatizando a forma de condução da política de crédito:

> "Transportei para estas montanhas, como glória, a acusação de que dei ordem ao Banco do Brasil para que fizesse o financiamento da pecuária mineira. Sim, dei essa ordem e novamente a daria, *se tivesse podido fazê-lo*. Jamais deixaria os trabalhadores rurais de Minas, os fazendeiros, os que criaram a grandeza de nosso interior nas vascas da agonia de uma falência ou moratória" (*A política trabalhista do Brasil*, p. 122).

Seu objetivo era claro: se, como vimos no capítulo anterior, ambos os candidatos à sucessão de Vargas pareciam querer desvencilhar-se de um legado fortemente criticado no final do Estado Novo, tratava-se agora de fazer o movimento inverso; ou seja, mostrar que seu legado era positivo (no plano econômico, ter iniciado a "batalha da produção" e defendido vigorosamente o "direito ao trabalho") e que desfazê-lo significava deixar de atender às aspirações nacionais e populares, sob a alegação duvidosa de combater a inflação. Seu posicionamento tornou-se muito claro, e vigorosamente oposicionista, em meados de 1947. O último de seus cinco discursos no Senado (03/07/1947) concluiu a escalada de desagravo proferida em pouco mais de um semestre, em que

---

[212] De fato, além da defesa da legislação de direitos trabalhistas específicos (salário mínimo, férias remuneradas, representação sindical, 13° salário, limitação da jornada, aposentadoria etc), o programa partidário que Vargas afirmava que Dutra respeitaria tinha como peça fundamental algo a que o ex-presidente repetidas vezes referiria como o "direito ao trabalho", ou seja, o repúdio ao desemprego: "Oportunidade a todo indivíduo para trabalhar em emprego útil e regular, mediante salário razoável que lhe permita, em um máximo de oito horas de jornada, obter os meios necessários ao sustento próprio e de sua família de maneira condigna" (*apud* E. Carone, 1980, pp. 433-436, ou L.A. Delgado, 1989, pp. 36-7).

acertava contas com o passado e passava à oposição aberta ao intitular-se defensor dos interesses do povo contra a "ditadura econômico-financeira que está funcionando como um garrote contra todas as forças da produção...ditadura mais rígida, mais severa, mais inabalável e irredutível do que a que se derrubou" (idem, pp. 267-8).[213]

Antes de abordarmos o modo como Vargas tratou no período das relações existentes entre política monetária e creditícia, inflação, déficit público e desemprego, cabe frisar que, desde seus primórdios, o trabalhismo de Getúlio Vargas sempre procurou enfatizar 1) a existência de interesses convergentes entre trabalhadores e empresários, em uma espécie de neutralização dos comunistas; 2) que esta convergência se faria garantindo direitos trabalhistas regulados por lei, mas tendo como condição a expansão dos frutos do progresso econômico a serem divididos entre as classes. De fato, repetidas vezes durante seus quinze anos de governo, Vargas afirmara que o progresso industrial e a difusão da policultura seriam necessários não apenas para assegurar a emancipação econômica e militar nacional, mas também para garantir sua coesão social interna.

---

[213] O principal conselheiro informal de Vargas no período foi José Soares Maciel F°, cujas correspondências estão registradas no Arquivo Getúlio Vargas do CPDOC-FGV e claramente influenciaram a visão de Vargas sobre os problemas econômicos enfrentados pelo governo Dutra: cf., por exemplo, os registros GV 46.01.22/2, 46.03.00, 46.03.08/2, 46.05.00/1, 47.07.18, 47.08.05, 48.04.27, 49.09.00/1 e 50.10.13. Tão cedo quanto em 22 de janeiro de 1946, Maciel F° alertava Vargas que Pires do Rio e Guilherme Guinle lançaram o país no pânico bancário e na deflação, mas ainda tinha alguma esperança na gestão de Guilherme da Silveira no Banco do Brasil; entretanto, não tinha ilusões quanto à situação cambial: "O governo suspendeu o regime de licença prévia e já chegaram as máquinas velhas, os artigos de luxo e os produtos supérfluos ou anti-econômicos que sempre lutamos para que não se despejassem no Brasil... a nossa indústria, especialmente a de São Paulo, não poderá resistir à massa de produtos que será despejada em nossos mercados. A consequência disso será a mais pavorosa das crises, com falências inesperadas e imprevisíveis". Diante deste cenário, aconselhava Getúlio a preparar cuidadosamente seu retorno ao cenário político: "É necessário que o povo sinta a ausência de Getúlio. E vai começar a compreender perfeitamente a realidade quando se iniciarem os choques políticos na Câmara, quando a crise continuar, quando o custo de vida aumentar e quando finalmente os movimentos de reivindicação operária forem sufocados como ocorreu com a greve dos 'chaffeurs' e vai acontecer com a dos operários de tecidos". Nas cartas de março de 1946, dizia que "tudo o que previa já está acontecendo e já aconteceu em parte", tendo como resultado que "o comércio e a indústria estão com saudades do Getúlio. O que escrevi já aconteceu. Nada de prático e certo tem sido feito. A crise vai continuar". Em maio de 1946, dizia a Getúlio que a continuidade da contração do crédito na gestão de Guilherme da Silveira implicava agora que "a política de deflação já faz sentir todo o seu peso. Três bancos estão fechados. Duas firmas construtoras suspenderam os pagamentos. O mistério Getúlio deve continuar...". Depois que Vargas concluiu suas críticas à política econômica e à repressão sindical do governo Dutra, afirmaria: "Os fatos estão impressionando profundamente a opinião pública e dando razão definitiva aos seus discursos" (julho de 1947); e depois que Vargas voltou ao auto-exílio em São Borja: "O custo de vida continua subindo vertiginosamente. Os seus discursos são rigorosamente atuais. Estão sendo documentados pelos fatos. A situação financeira continua cada vez mais grave. Apesar de todas as despesas de propaganda do Banco do Brasil, um tópico do Correio da Manhã de anteontem dizia que quem quer produzir no Brasil é louco ou estúpido... Como seu amigo, que aqui (no Rio de Janeiro) está acompanhando todos os acontecimentos, só tenho uma coisa a dizer: não venha, ainda. A sua posição moral nas massas trabalhadoras é cada vez mais sólida. Por mais mal que trabalhem os seus amigos do PTB, fique certo de que, para aumentar a sua popularidade, ninguém trabalha melhor do que o general Dutra, auxiliado pelos membros do governo" (abril de 1948). Depois da vitória eleitoral de outubro de 1950, buscava compartilhar com Vargas os louros da vitória: "Intelectualmente sou um vitorioso, porque planejei o dia de hoje na noite escura de 1946". Como veremos, Maciel F° continuaria a ser muito solicitado por Getúlio durante o governo, mesmo antes de ter sido o único conselheiro e amigo a colaborar, segundo o consenso dos que se debruçaram sobre o assunto, no esboço de sua carta-testamento nas primeiras semanas de agosto de 1954.

Coerentemente, agora fora do governo, Vargas buscava se apresentar não apenas como patrono das leis sociais no Brasil, mas também como campeão da "batalha da produção", condição de conciliação de interesses entre as classes e anteparo contra o comunismo. Quanto a isto, ele seria muito claro no referido discurso na campanha de Bias Fortes ao governo de Minas: "Um dos nossos mais notáveis espíritos liberais, o eminente Antônio Carlos, disse: 'Façamos a revolução antes que o povo a faça'. E hoje vos exorto a fazer a evolução antes que o povo faça a revolução" (idem, p. 120). Ou seja: reformismo (político-social) e progresso (econômico) estavam intimamente articulados na ideologia trabalhista de Vargas, em geral, assim como estariam particularmente presentes em suas críticas à política econômica do governo Dutra. O último de seus cinco discursos oposicionistas na tribuna do Senado não deixaria dúvidas quanto a isso:

> "Sr. Presidente, a industrialização é o anseio de todos os povos, porque a indústria representa a fase mais elevada da civilização...Como se combater o pauperismo sem a valorização do trabalho? Como se valorizar esse trabalho sem (garantir) eficiência? Como se alcançar eficiência sem a multiplicação do valor do homem pela energia da máquina?... Como justificar, em face desse conceito, a indiferença com que se fala em fechar fábricas e despedir milhares de operários? Se o plano monetário tem a conseqüência do desemprego de dezenas de milhares de operários, pode estar certo, financeiramente, mas socialmente está errado. E errado está sob o ponto de vista da solidariedade humana" (idem, pp. 252-3;297-8).

Desta maneira, Vargas explicitava como nunca a motivação ideológica de seu repúdio à política anti-inflacionária seguida pelo governo Dutra: o "direito ao trabalho" deveria sobrepôr-se à ortodoxia monetária de velho tipo, pois o "plano monetário" não poderia ter como conseqüência o desemprego em massa; financiar a industrialização, por sua vez, seria meio de superação do "pauperismo" (elevar a civilização) e condição para a coesão social.

Mas ao contrário do que poderia parecer a partir de uma leitura descontextualizada da passagem acima citada, para Vargas a política de contração creditícia seguida de início pelo governo Dutra não era errada somente à luz das conseqüências sociais que trazia; *ela não seria correta sequer em termos de sua eficácia técnica enquanto meio para combater a inflação.* Não será ocioso sublinhar esta questão, porque a heterodoxia revelada por Vargas na interpretação da política econômica do governo Dutra é notável no modo como concebia as relações entre oferta de moeda, déficit público e inflação, e é crucial para que se entenda seu projeto de governo posterior.

Com efeito, o ataque de Vargas à política econômica do governo Dutra centrou-se na questão da contração do crédito como meio de combate à inflação. Para ele, o país não se encontrava em uma situação "saturada" em que a produção não pudesse aumentar sob o estímulo de uma política creditícia favorável. Isto ficaria muito claro não apenas nos documentos preparatórios de seus discursos, mas nos próprios discursos, como a seguir, em 30 de maio de 1947:

"Parece lógico que a solução para o problema (de assegurar que meios de pagamentos estejam em relação conveniente com o volume total de bens, das mercadorias e dos serviços) não é restringir créditos e, sim, aumentar a nossa produção e riqueza, aumentando, portanto, os bens, as mercadorias e os serviços. Creio até que, se bem não me engano, esta é a opinião de vários ilustres membros desta Casa...Mas não é esta a opinião do ilustre Presidente do Banco do Brasil, orientador geral da economia e das finanças nacionais. 'A produção', declara sua senhoria em seu Relatório — 'não se pode desenvolver de modo ilimitado'. E continua dizendo mais ou menos o seguinte: que, existindo excesso de meios de pagamento e não existindo possibilidade de aumento de produção, é indispensável reduzir os meios de pagamento. Doutrinariamente, esse ponto de vista estaria certo, se não houvesse mais possibilidade de aumento de produção, isto é, se o Brasil tivesse alcançado a saturação econômica. O grande mal de ler muitos livros estrangeiros, sem traduzir os problemas, limitando-se à tradução das palavras, reside precisamente nisso. Irving Fisher escreveu dentro do problema norte-americano e nós nos encontramos num país onde podemos verificar um sub-consumo e uma sub-produção. Muito longe de alcançarmos o ilimitado, precisamos produzir, e produzir muito, para a grandeza de nosso País e bem-estar de nosso povo...Se há falta, bens, mercadorias e serviços ainda se podem desenvolver, estando, assim, muito longe do limite de saturação" (*A política trabalhista do Brasil*, pp. 230-1).[214]

Vivendo-se então em uma situação em que a produção podia aumentar se o crédito estivesse disponível para financiar sua expansão, uma política de expansão do crédito não seria absorvida diretamente por elevações de preço. Por outro lado, uma política de contração do crédito afetaria diretamente os níveis de produção e emprego. Mas sem necessariamente reduzir nem as emissões nem os preços: pois uma política creditícia apertada seria acompanhada pela ampliação do déficit público (e das emissões fiduciárias), de um lado, pela redução da oferta de bens e pela elevação dos custos de produção, de outro. Ponto a ponto, criticaria assim as bases da política de combate à inflação seguida pelo governo Dutra, ao mesmo tempo em que defendia a orientação financeira seguida antes por seu próprio governo, no seu principal e mais polêmico discurso no Senado, em 3 de julho de 1947:

"Desde 1930 até 1944, os meios de pagamento passaram do índice 100 para o índice 720...A emissão de papel-moeda não tem uma relação tão estreita com os preços, conforme se afirma...Os que falam em baixa de produção em relação ao aumento de meios de pagamento, é preciso que reflitam sobre o índice de aumento de volume não só dos gêneros alimentícios como das matérias primas, que, de 100 em 1929, passou para 354 em 1944, e o índice de produção industrial básica, que, de 100 em 1929, passou para 1.217 em 1944. Relativamente à produção industrial brasileira, não existe uma estatística completa determinando seu aumento de volume...Temos, porém, possibilidades de chegar a uma estimativa bem superior ao índice de 700, considerando-se produção industrial

[214] Em um estudo de 1946 que orientaria seus discursos no Senado (GV 46.00.00/13), lê-se: "A 'concepção financeira' do Brasil coloca todos os males como consequência da emissão de papel moeda. Mas na realidade essa emissão de papel moeda só é prejudicial quando a produção não a acompanha". Mais tarde, em carta a A.J. Rener de 19/10/1949, parabenizando-o pelo teor de suas opiniões econômicas nos "Diários Associados", Vargas escrevia, em sua quase ilegível caligrafia, que "reforçou-me a opinião de que devemos voltar a um nacionalismo econômico moderado mas eficiente. É preciso fomentar a produção principalmente, agrícola e industrial: fornecer créditos a juros mais baratos e maiores prazos, amparar indústrias novas, enfim criar riquezas. Mas não basta incrementar a produção nacional. É preciso, como medida correlata, garantir-lhe o mercado interno e favorecer a exportação. O aumento da produção acarretará o barateamento da vida e a indústria florescente poderá remunerar melhor o salário dos trabalhadores" (GV 49.10.18).

a atividade de construção civil. Não há um desequilíbrio tão violento entre os meios de pagamento e os bens de consumo. E este ponto é, precisamente, o 'calcanhar de Aquiles' da orientação monetária do governo. E é precisamente devido a esse erro que a produção nacional se reduzirá na proporção da redução dos meios de pagamento, porque inegavelmente tivemos (no governo anterior) um forte aumento não só no meio circulante como na moeda escritural. Mas isto representava apenas a média geral das necessidades de desenvolvimento de um país. Numa situação de economia já saturada, esse aumento de meios de pagamento pode determinar grandes crises. Numa nação como o Brasil, de economia em evolução, o aumento dos meios de pagamento, acompanhado pelo aumento de bens de consumo — que, como se está verificando, se efetuou — e ainda por uma elevação proporcional da tributação, que retira os excessos da circulação pelo meio fiscal, não representa o menor perigo. Perigo, sim, é a redução dos meios de pagamento. E tanto mais grave quando vai alcançar toda a estrutura do Estado e não somente a vida econômica do país" (idem, pp. 259-261).

A contração creditícia alcançaria "toda a estrutura do Estado" porque, segundo Vargas, outro perigo estava em que tal contração implicaria na elevação do déficit público por conta da contração das receitas fiscais (dependentes do nível de atividade econômica) e, assim, não implicaria em redução das emissões primárias. Em outras palavras, uma política *creditícia* contracionista acabaria sendo acompanhada por uma política *monetária* de direção inversa. Segundo ele, tudo se passaria então como se a redução programada da moeda escritural de crédito acabasse compensada (pelo menos em parte) pela expansão não-programada da moeda fiduciária, por meio de uma ampliação do déficit público e às custas de uma redução dos níveis de renda, emprego e arrecadação tributária:

"Pensávamos todos, no Brasil, que o louvável esforço em se controlar o ritmo emissionista não significaria a drenagem de todos os recursos destinados à produção para o Banco do Brasil poder atender a despesas do governo. O que estamos verificando, porém, é apenas isso...Pergunto, sr. Presidente, quem está defendendo o governo? Eu, que chamo a atenção para a gravidade da redução dos meios de pagamento, afetando as possibilidades de recursos financeiros da administração pública, ou quem efetua essa redução de meios de pagamento, destrói todas as possibilidades dos orçamentos Federal, Estaduais e Municipais, e coloca o governo na impossibilidade de dispor de meios?..." (idem, pp. 249, 261).

O problema de um *mix* de política creditícia contracionista e política monetária expansionista era que a expansão da produção dependeria da expansão do crédito. Neste sentido, Vargas diferenciava o impacto das emissões fiduciárias derivadas do déficit fiscal, do impacto da expansão da moeda por meio do crédito bancário: enquanto a expansão do crédito bancário podia vincular-se a uma expansão da oferta produtiva, um déficit orçamentário geralmente não o fazia, particularmente se a política de crédito estrangulasse a expansão da produção. Isto seria tanto mais grave porque, para Vargas, a inflação deveria estar sendo combatida por meio do aumento (e não da redução) da oferta de bens, aumento este apoiado em uma política creditícia expansionista. Vargas concordava então com a necessidade de uma política orçamentária equilibrada (afirmaria no início do discurso que "ainda não aprendi como fazer efetiva e eficientemente deflação sem se alcançar o equilíbrio orçamentário"), mas alegava que o efeito da política creditícia contracionista

levada a cabo (reduzindo a moeda escritural) era, de um lado, o de reduzir a oferta de bens, e, de outro, ampliar o déficit orçamentário e, por esta via, as emissões fiduciárias sem contrapartida produtiva: "Iremos reduzir os meios de pagamento e a produção, sendo que esta em proporção muito maior do que a dos meios de pagamento, porque o governo, na proporção que fôr desenvolvendo seu programa, será obrigado a emitir cada vez mais..." (p. 264). O impacto inflacionário desta discrepância seria, ademais, reforçado porque a elevação das taxas de juros criava pressão inflacionária ao forçar custos de produção:

> "Nega-se ao trabalhador uma parcela de dinheiro para reajustamento de seus salários, alegando-se que isso afetará o custo de produção. Mas aumenta-se a parcela de juros do dinheiro, que hoje só circula em câmbio negro. O custo de produção não baixa. Antes pelo contrário: com a redução de meios para desenvolver-se, esse custo aumenta cada vez mais" (idem, pp. 283-4).[215]

O ponto importante a frisar é que, para Vargas, o resultado orçamentário e, portanto, a emissão de moeda fiduciária para atender às necessidades do Tesouro, dependeria diretamente de uma política de crédito que não estrangulasse a expansão do ritmo de atividade econômica e o desempenho da arrecadação tributária. Assim, a expansão do crédito seria favorável ao combate à inflação seja pela contenção da demanda do Tesouro por novas emissões fiduciárias (através de seus efeitos sobre as receitas tributárias), seja pela expansão da oferta de bens (através do financiamento da produção corrente e do investimento produtivo), seja, ainda, pela redução dos custos de produção (através do controle dos custos de crédito). Isto é: um *mix* de orçamentos equilibrados e expansão creditícia não era, segundo Vargas, incoerente, mas sim obrigatório no combate à inflação. Para Vargas, não parecia apenas possível reduzir a inflação e crescer ao mesmo tempo — isto era imperativo.

Mas Vargas não limitava seus ataques à questão da eficácia da política econômica anti-inflacionária do governo Dutra: ele abordava diretamente a hierarquia de interesses sócio-econômicos propostos por ela. Segundo ele, além de ter efeitos duvidosos sobre o combate à inflação, esta política estaria promovendo uma grande redistribuição de poder e riqueza, prejudicando trabalhadores, empresários e instâncias de governo para favorecer a alta finança; diante disto, Vargas se apresentava como porta-voz dos grupos atingidos e forte crítico do grupo beneficiado, sugerindo reverter esta hierarquização perversa:

---

[215] Vargas abordou a questão também em seu discurso anterior, em 30/05/1947: "O custo da produção, sr. Presidente, nada mais é, dentro do sistema capitalista em que vivemos, do que o resultante da soma de duas parcelas: o custo do dinheiro e o custo do trabalho. O que se visa fazer é aumentar o custo do dinheiro e diminuir o custo do trabalho, isto é, reduzir, pelo desemprego, as possibilidades dos trabalhadores pleitearem reajustamento de salários. Não me parece que esta seja a melhor forma de se baratear a produção, nem, tampouco, a melhor maneira de se estimular a produção" (idem, p. 233).

"Nada mais estou fazendo do que isto: provar que estão errados e evidenciando até que um dos erros maiores é o do cerceamento do crédito...Sr. Presidente, a criação do monopólio do dinheiro, que se está efetuando no Brasil, representa uma das mais impressionantes ofensivas do poder financeiro contra a produção e contra os valores do trabalho e de iniciativa...A alta finança, que tinha perdido o controle sobre a economia brasileira devido à ação do governo (anterior), que facilitava aos produtores os recursos necessários todas as vezes que os grupos financeiros os negavam, domina o Presidente da República e está governando o país. As forças de produção estão sendo subjugadas e aniquiladas." (pp. 283-4).

Era então para combater este aniquilamento que Vargas saíra do exílio de São Borja depois dos trabalhos da Constituinte, respondendo aos clamores de seus eleitores, que apenas pediam "como cidadãos brasileiros, que não se lancem suas famílias ao desespero do desemprego. Pedem que não se transforme em miséria o que era esperança de bem-estar...Estão pedindo a esta Casa que reconheça o direito de trabalhar" (p. 288).

É inegável que o posicionamento público de Vargas o recolocava no centro do cenário político nacional, visando interpelar diretamente os grupos sociais prejudicados e questionar a competência técnica e as opções políticas dos responsáveis pela política econômica — exatamente como a campanha liberal o questionara, alguns anos antes. Agora Vargas acertava contas com o passado: no foco das críticas, a política de crédito; por trás dela, uma ordenação hierárquica que subordinava as "forças da produção" e o "direito ao trabalho" à "ditadura econômico-financeira" dos ambiciosos "intermediários do dinheiro", sob a alegação falaciosa de buscar um interesse geral, o combate à inflação. Combate que, segundo Vargas, estaria fadado ao fracasso caso não se apoiasse na expansão da produção e no equilíbrio orçamentário, ambos possíveis apenas com uma política creditícia que, ao mesmo tempo, não boicotasse a coesão social com a difusão da miséria, do desemprego e da desesperança. E, sobretudo, que não alimentasse o espectro do comunismo e da agitação social (segundo argumentaria em 11/11/1946, antes do banimento do PCB): "A evolução política do Brasil se deve processar em ordem, com disciplina e respeito às autoridades. Não precisam nem precisarão os trabalhadores do Brasil recorrer a greves, porque a bancada trabalhista, na Câmara e no Senado, defenderá intransigivelmente as fórmulas mais práticas para a solução dos seus problemas" (idem, p. 45) — como, ao que parece, Vargas pretendia fazer ao criticar a política econômica do governo Dutra.

Além de reforçarem a identificação de Vargas com os "pobres e humildes" em nome dos quais dizia estar fiscalizando o novo governo, os argumentos de Vargas também sensibilizavam os empresários. Assim como os trabalhadores, os empresários eram prejudicados pela política de contração creditícia implementada desde a gestão Pires do Rio e exacerbada no início da gestão de Guilherme da Silveira no Banco do Brasil (1946-1949), antes que este assumisse o Ministério da

Fazenda e rompesse com as políticas propaladas pelo que já se apelidou (por sua vinculação político-institucional à SUMOC) de "grupo sumoqueano" (P.A. Corrêa do Lago, 1982).

No cenário econômico conturbado dos primeiros anos do governo Dutra, os discursos de Vargas respondiam diretamente às inquietações empresariais, cujas lideranças também questionavam a política cambial e comercial implementada (conforme discutido no capítulo anterior). No que tange à política monetária, vários documentos e declarações de organizações e congressos empresariais propunham, como Vargas, que o combate à inflação seria contraproducente caso acompanhado da retração do crédito, pois estrangularia a expansão da oferta agregada. Na visão dos empresários industriais, a expansão da oferta deveria ser encarada, ao revés, como um forte antídoto contra a inflação.

Contra eles, desde os primeiros embates na época do Estado Novo, o grupo liderado por Eugênio Gudin e Otávio G. Bulhões, agora institucionalmente representado na SUMOC, defendia que um rigoroso controle do crédito era absolutamente necessário para combater a inflação. As passagens citadas dos discursos de Vargas demonstram, porém, que ele estava familiarizado não apenas com a teoria quantitativa da moeda, mas também com as críticas que ela sofria. Casemiro Ribeiro, economista da SUMOC, grande expoente do "grupo sumoqueano" (grupo que, mais tarde no governo, Vargas se esforçaria por controlar de perto), comentaria o impacto político das críticas às versões simplistas da teoria nos seguintes termos:

> "Era bastante ingrato ser economista 'monetarista' ou 'quantitativista' numa época em que os keynesianos reinavam absolutos. Keynesianos e estruturalistas se divertiam em apontar a crueza e os perigos do 'approach' quantitativista dos economistas do governo, e os angustiavam por fornecer aos políticos argumentos técnicos com que enfrentar os que montavam guarda junto às fontes de emissão monetária. Entretanto, em tal conjuntura, era mais importante usar a equação quantitativa para dramatizar os perigos da inflação de demanda numa forma acessível à opinião pública, do que fazer observações sofisticadas sobre a não-existência de uma relação simples e direta de causa e efeito entre expansão monetária e elevação geral de preços" (*apud* P. A. Corrêa do Lago, 1982, p.10).

Mas Vargas buscava voltar ao cenário político com uma peculiar ênfase na controvérsia econômica — depois de ter sido execrado publicamente pelos economistas liberais que o responsabilizavam pela aceleração inflacionária no final do Estado Novo. Agora na oposição, o velho político interpelava diretamente empresários e trabalhadores contra a "ditadura econômico-financeira" que teria se instalado no país para "sugar" os esforços da produção, chegando a afirmar que o presidente do Brasil não era Dutra mas, sim, Guilherme da Silveira, assim como Joaquim Murtinho o fôra no lugar de Campos Salles.[216]

---

[216] *A política trabalhista do Brasil,* pp. 268-270. No comentário preciso de R. Bielschowsky sobre a posição dos empresários diante da política de contração creditícia: "O argumento, que seria usado tanto em 1946 e 1947 quanto nos diferentes programas de estabilização de todo o período coberto por nosso estudo, é o de que a verdadeira solução para a

É evidente a linha de continuidade entre o posicionamento de Vargas na oposição ao governo Dutra e a plataforma eleitoral que defendeu nos pronunciamentos e propostas que fez ao longo da campanha presidencial de 1950. Era o próprio Vargas que se esforçaria para frisar esta continuidade em seu primeiro discurso da campanha de 1950:

> "Não desconheço a gravidade da situação econômica e financeira em que se debate o país. Fui o primeiro a denunciá-la da tribuna do Senado e — ai de nós — meus vaticínios saíram infelizmente certos...Durante minha administração mantive, quando necessário, o regime de controle cambial estritamente para regular as importações, regime abolido pelo governo Linhares e só restabelecido pelo atual quando a invasão de mercadorias, muitas delas supérfluas, e a fuga de nossas disponibilidades cambiais deixaram o país endividado com os exportadores estrangeiros...Atribuindo-me a pecha de inflacionista, entregou-se, no começo, o governo a uma restrição de crédito súbita e perigosa, que arrastou casas de comércio, fábricas e até bancos à moratória ou à falência, e paralisou, já não direi o surto de novas indústrias, mas a estabilidade das existentes, contribuindo assim mais para atrelar-nos à dependência estrangeira em muitos ramos de produção em que já triunfara o similar brasileiro... Não é esta hoje, uma plataforma de governo no desacreditado estilo dos tempos passados... Homem de governo, não descurarei, igualmente, os meus deveres para com as forças — hoje combalidas — da produção nacional em qualquer de seus ramos, estabelecendo uma política orgânica de assistência aos interesses do comércio, da indústria e da agricultura...Urge retomar o programa de amparo à industrialização progressiva do país, dando prioridade às indústrias de base..." (*A Campanha Presidencial,* pp.23-9).[217]

---

inflação é o aumento da produção. Note-se que há apenas uma aparente semelhança com o argumento cepalino, já que este considera que a inflação só pode ser definitivamente debelada a longo prazo, mediante investimentos que superem os pontos de estrangulamento do sistema econômico, ao passo que o argumento das classes empresariais é formulado para a produção corrente e para o crédito de curto prazo...(mas) O Presidente do Banco (do Brasil), Manoel Guilherme da Silveira Filho, no comando virtual da política anti-inflacionária brasileira, fazia constar das seções introdutórias dos mesmos (Relatórios do Banco do Brasil referentes a 1945, 1946 e 1947) extensas e agressivas mensagens anti-inflacionárias, usando contra as pressões que sofria argumentos irônicos, como o de que seus opositores e críticos — 'os inflacionistas' — fazem a 'idolatria ao crédito'. O primeiro semestre de 1947 foi de efetiva crise econômica e gerou insatisfação generalizada. Em meio a ela, o senador Getúlio Vargas voltou de seu retiro no Rio Grande do Sul... e sintetizou as críticas da época" (R. Bielschowsky, 1985, pp. 363-5). À diferença das críticas empresariais mais curto-prazistas, entretanto, Vargas reconhecia que a escassez de crédito não era o único "estrangulamento" da expansão da produção, como veremos. No plano do debate teórico e prático entre economistas, Rômulo de Almeida se destacou neste momento pelas críticas feitas ao Relatório Abbink, a partir de sua estratégica posição como economista-chefe do Departamento Econômico da CNI, afirmando que: "Parece-nos discutível a aplicação que foi dada do conceito de pleno emprego à análise da economia brasileira...A política de contenção creditícia preconizada pelo Relatório, portanto, é contrária, na situação atual, ao objetivo do desenvolvimento econômico, que requer antes, para um emprego mais produtivo dos fatores de produção, uma expansão adequada do crédito" (idem, pp. 403-4). Como se sabe, Rômulo de Almeida seria convidado por Vargas para coordenar a Assessoria Econômica da Presidência. Sobre o debate entre economistas e suas posições político-institucionais na segunda metade da década de 1940, ver, além de Bielschowsky, também P. A. Corrêa do Lago (1982), pp. 6-45, e L. Sola (1982), pp. 87-94.

[217] Vargas voltaria ao tema logo depois, em seu primeiro discurso em São Paulo: "Sobrevinda a (Segunda) Guerra, prestou-se, imediatamente, por intermédio da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, larga assistência financeira ao produtor...É conhecida de todos a política posteriormente adotada. O governo abandonou a lavoura e a indústria algodoeira à sua própria sorte...As desastrosas conseqüências dessas e de outras medidas, quando apenas se esboçavam, fizeram com que erguesse a minha voz, no Senado da República, clamando por providências que evitassem a crise, como desfecho natural e desenlance lógico da orientação governamental contrária ao desenvolvimento da produção...A minha advertência não foi, porém, ouvida. Mas as minhas previsões se confirmaram no doloroso cortejo das desalentadoras realidades atuais" (*A Campanha Presidencial,* pp. 59-61). E em seu primeiro discurso no Rio de Janeiro: "Assisti aos trabalhos da Constituinte e, logo depois de promulgada a Constituição, ocupei o meu lugar no Senado. Proferi, pouco tempo depois, um longo discurso de defesa do meu governo, de justificativa de minha atitude. Pronunciei, ainda, mais três discursos de colaboração com o governo. Discursos de crítica à sua política econômica e financeira, mas de crítica serena, sem ataques pessoais. Previ o que ia acontecer. Avisei...E o que devia acontecer, aconteceu. As nossas reservas no

A campanha presidencial voltou recorrentemente a um mesmo ponto: a necessidade de não repetir os erros da administração Dutra, retomando programas de fomento da produção (agrícola e industrial) que haviam sido negligenciados, corrigindo erros da política de crédito e câmbio (para assegurar o fomento) e aprimorando o planejamento e financiamento da expansão industrial para novos setores. Na correta formulação de M.C. D'Araújo (1982, p. 92), "...é importante ressaltar que grande parte das propostas surge das críticas ao governo Dutra: deveria ser feito tudo aquilo que o governo anterior deixara de fazer ou desfizera. Vargas não poupa esforços para denunciar a péssima administração de Dutra e o retrocesso que significavam seus cinco anos de governo".

Ainda que em cada região do país Vargas procurasse apontar dificuldades específicas a serem superadas por programas de fomento da produção (garantir suprimento de energia, meios de transporte, armazenamento etc.), a questão do financiamento era indubitavelmente central. Para as regiões agrícolas, a superação de problemas específicos deveria ser complementada de política de preços mínimos e, sobretudo, financiamento barato aos produtores; para a indústria, vários estrangulamentos deveriam ser resolvidos, inclusive e particularmente a carência de créditos a maior prazo e menor custo para o produtor. Era o próprio Vargas que apontava a centralidade da questão financeira: "Julgo que o ponto alto da maioria dos problemas que nos defrontam está no crédito acessível, reprodutivo e suficiente. Não será demais insistir em que sem crédito abundante, sem juros módicos, sem permanente e estimuladora assistência financeira, será impossível levar a economia nacional à plenitude de suas realizações. Na solução do problema da madeira, do mate, do café e de tantos outros, a minha concepção se enquadra principalmente em um enunciado singelo: crédito, porque sem crédito morreremos de inanição..." (*A Campanha Presidencial,* p. 508). Para não deixar dúvidas, Vargas ainda afirmaria que "será esse — o financiamento à produção — o ponto a que consagrarei a maior atenção se voltar ao governo, levado pelo voto popular" (idem, p. 246).[218]

---

exterior, 700 milhões de dólares, volatilizaram-se na importação de inutilidades luxuosas e em transações ruinosas para os interesses do Brasil. A inflação, a verdadeira inflação, veio pelas emissões a jato contínuo para cobrir déficits orçamentários...A falta de crédito à produção provocou a estagnação desta" (idem, pp. 98-9). E, ainda, falando sobre a crise da carnaúba no Piauí: "Embora se pretenda atribuir este fato à cessação da guerra, a verdade é que não foi essa circunstância a responsável pelo ocorrido, mas, sim, a grave retração de crédito verificada em todos os setores da atividade mercantil, como decorrência da orientação governamental, e que atingiu, em particular, a indústria da carnaúba. No Senado, em 1947, lancei uma advertência ao governo, assinalando os danos acarretados à economia do Nordeste pelas medidas postas em prática. Clamei contra a falta de financiamento..." (idem, p. 160).

[218] Cabe frisar que Vargas associava a importância do crédito à própria institucionalidade de economias modernas caracterizadas pela complexidade da divisão social do trabalho; nestas economias, ao contrário da "economia de uma sociedade embrionária (que) repousa em pequenas iniciativas individuais, tomadas isoladamente", as relações de crédito deixariam de assumir caráter meramente "subjetivo", individual e esporádico, de maneira que "o crédito torna-se, então

O tema da coesão social e da convergência de interesses entre proprietários e trabalhadores também continuou crucial em sua concepção a respeito da condução da política de crédito; ela deveria assegurar que os proprietários aplicassem sua riqueza "em funções reprodutivas" em vez de gozarem da "função de usurários", pois assim estaria preservado também o "direito ao trabalho", central à ideologia trabalhista e à sua proposta em defesa do compromisso de classes. Para isto, seria fundamental inverter finalidades e meios de ação no trato do dinheiro:

> "A política econômica e financeira do governo atual tem sido a política da valorização do dinheiro e da desvalorização do trabalho...a valorização do dinheiro na mão dos que têm dinheiro e que não aplicam este dinheiro com finalidades sociais. Não sendo capazes de criar uma indústria e empregar esse capital em qualquer atividade produtiva, eles se reservam, no momento em que o governo nega crédito às forças produtivas para, na sua função de usurários, emprestarem o dinheiro a 12, 14, 18 e 20 por cento. É isto o que eu denomino de valorização do dinheiro. Desde que o dinheiro seja concentrado nas mãos de poucos, desde que o governo não forneça crédito para o desenvolvimento da iniciativa privada, o trabalho vai rareando...Portanto a política que se está seguindo, da valorização do dinheiro, é a da desvalorização do trabalho, é precisamente a política da perseguição do trabalhador e da produção; ao passo que a política que nós devemos fazer é a do barateamento do dinheiro para que todos tenham trabalho...E para que todos tenham oportunidade de trabalhar é preciso que não lhes falte o necessário crédito, sempre que tenham uma boa idéia a executar. É exatamente o inverso do que se está fazendo atualmente, o que é preciso fazer para o futuro" (pp. 555-6).

Rejeitando o enriquecimento artificial das elites intermediárias do dinheiro, de um lado, e as "infecções ideológicas exóticas e dissolventes", de outro, Vargas propunha um "caminho do meio" fundamentado na inversão produtiva do capital e na garantia do "direito ao trabalho": "Nem a ditadura do proletariado, nem a ditadura das elites. O que a sociedade moderna aspira é o trabalhismo — ou seja a harmonia entre todas as classes, a democracia com base no trabalho e no bem-estar do povo" (p. 419). Nos termos deste compromisso de classes, o fomento da produção através da expansão do crédito seria um forte anteparo contra a elevação do custo de vida e contra

---

institucional". Neste contexto institucional peculiar, a oferta de crédito deveria preservar uma alta relação com o valor agregado na agricultura, na indústria e no comércio: "Não se verificam mais as relações simples e arbitrárias entre o banqueiro — de um lado — e o lavrador, o industrial, o comerciante e o trabalhador — do outro. Estamos diante de relações complexas, entre o sistema bancário e a lavoura, a indústria, o comércio e os trabalhadores em geral". Agora, a contração da confiança no crédito teria necessariamente conseqüências gerais (e não individuais) indesejáveis, pois o crédito tornara-se elemento permanente e indispensável para a ampliação "da produtividade e de desenvolvimento da riqueza, fontes de orientação e organização da política de expansão do crédito". Caberia, logo, rejeitar concepções atrasadas de gestão da política creditícia e colocar o crédito a serviço da expansão da produção: "A mentalidade bancária do nosso tempo, que se deve caracterizar por um sentido eminentemente social, não pode, portanto, ficar tolhida por métodos arcaicos, oriundas de concepções contemporâneas de estágios econômicos há muito superados" (pp. 279-280). O tema, na verdade, não era novo no pensamento de Vargas, tendo sido antecipado mesmo antes de 1930: cf. P.C. Dutra Fonseca (1987), pp. 99 e segs; nem seria esquecido, sendo repetido na passagem da Mensagem Presidencial de 1951 em que se afirmava que o volume de crédito destinado aos agregados econômicos "indústria" e "agricultura", graças à carência de recursos da CREAI-BB e à falta de habilidade dos bancos privados, era insignificante em vista das "necessidades" institucionais: G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, pp. 83-4.

o comunismo, assegurando o bem-estar coletivo e a paz social por meio do crescimento da renda e do emprego.[219]

A política cambial também era um peculiar foco das críticas de Vargas, e não poderia deixar de ser diferente: vimos como, no final do Estado Novo, foi montado um engenhoso esquema de financiamento dos investimentos industriais privados, instituindo um regime de licenciamento prévio e seletivo de importações (a Portaria Interministerial nº7) articulado à constituição de fundos compulsórios de investimentos (Decretos-Lei 6224 e 6225) e à oferta de crédito subsidiado de maior prazo pela CREAI-BB. Com este esquema, a administração Vargas buscava canalizar a acumulação interna de lucros do setor privado, apoiado pelo Banco do Brasil, para financiar a reposição de capital fixo desgastado e novos investimentos, usando seletivamente as reservas cambiais acumuladas durante a guerra assim que as dificuldades de fornecimento fossem normalizadas com a reconversão das economias industrializadas.

Como Vargas fazia questão de lembrar em seu primeiro discurso na campanha presidencial de 1950, o regime de licenciamento de importações foi abolido no governo Linhares e retomado, no governo Dutra, apenas depois que a perda de reservas exigiu o contingenciamento dos gastos em divisas. Ao longo da campanha, Vargas não perdeu outras oportunidades para sublinhar a imprevidência de seus sucessores e reafirmar que a utilização das divisas deveria ser feita priorizando a importação de "bens reprodutivos" e recusando pedidos de importações de bens com similar nacional: "Tendes experimentado surpreendentes e profundos golpes, oriundos da nossa política comercial externa, a qual permite, sem maior cuidado, a importação de similares estrangeiros. Cumpre-nos regular esse comércio internacional, de forma que ele não venha a prejudicar nossas próprias indústrias. Se merecer a maioria dos sufrágios do país, retificarei a orientação que vem sendo seguida a esse respeito pelos responsáveis pela administração pública, só abrindo o mercado interno à produção estrangeira, quando assegurado o inteiro consumo da nacional" (p. 574). Com isto, Vargas reafirmava seu compromisso com a "batalha da produção" e o estendia diretamente para o campo da política cambial e comercial.[220]

---

[219] "Isso será, apenas, a contribuição de qualquer governo bem intencionado, que se coloque ao lado do povo, e compreenda que o amparo à produção e ao trabalho, além de beneficiar o Brasil, do ponto de vista econômico, diminuirá a nossa inquietação social, causada pelo preço exorbitante da vida que cada vez mais se eleva e permitirá levar às classes menos favorecidas a porção de alegria e conforto a que têm direito" (idem, p. 410). A vinculação de crescimento econômico e coesão social seria várias vezes reafirmada durante a campanha, devidamente reforçada pela defesa dos direitos trabalhistas já adquiridos: cf. *A Campanha Presidencial,* pp. 49, 142, 148, 419, 490, 533, 587, 595 e 629.

220 Vargas voltaria à questão outras vezes durante a campanha presidencial, esclarecendo suas prioridades no trato das divisas: "Quando deixei o governo, logo depois do conflito mundial, o Brasil era, pela primeira vez na sua história, credor internacional, através de divisas que tinham valor ouro...Que fizeram desse dinheiro? Por quê não compraram material para o reaparelhamento dos nossos transportes? Por quê não adquiriram máquinas, sondas e perfuratrizes para incrementar a

Rejeitando políticas ortodoxas de restrição generalizada da oferta de moeda (o "desacreditado estilo dos tempos passados", os "métodos arcaicos"), a Vargas parecia impossível reduzir a inflação sem crescer ao mesmo tempo — de modo que aumentar a produção e reduzir o custo de vida não seriam metas a realizar em diferentes "fases" de um mesmo governo. O combate à inflação, se de fato exitoso, exigiria ser realizado em duas frentes, simultâneas e complementares: ampliar a produção com o apoio decidido das políticas cambial e de crédito, e assegurar o equilíbrio orçamentário. Segundo ele, exatamente o inverso do *mix* de política creditícia e fiscal-monetária do governo Dutra que voltaria a criticar como desastroso (idem, pp. 281 e 363).

Na única vez em que tratou mais longamente da questão orçamentária durante sua campanha (e, não, ao contrário do que afirmaria S. Besserman Vianna, 1987, p. 35, "no único discurso em que se detém sobre os problemas econômicos do país"), diria que "todo e qualquer programa de desenvolvimento econômico será fadado ao fracasso irremediável, como o foram os ultimamente ensaiados, desde que não contem com o amparo de uma política que oriente, equilibradamente, as finanças públicas" (*A Campanha Presidencial,* p. 65). Mas foram ainda mais freqüentes as referências à necessidade de conjugar, ao equilíbrio orçamentário, uma política de expansão do crédito voltado à produção. Diria de improviso em Rio Grande (RS): "Nós precisamos defender o produtor estabelecendo um preço mínimo para a venda de seus produtos e permitindo-lhe o financiamento oportuno...Não se pode baratear a vida sem aumentar a produção e não se pode aumentar a produção fazendo uma guerra de morte contra os produtores" (idem, p. 598). E o que seria uma guerra de morte contra os produtores? "Todos sabem que a vida encarece cotidianamente e que não se pode promover o barateamento da vida sem aumentar a produção. Mas como aumentar a produção, se o governo faz uma guerra de morte, negando crédito à produção, à lavoura, ao comércio, à indústria e à pecuária?", conforme perguntaria dois dias depois (p. 636).[221]

---

pesquisa e desenvolver a produção de petróleo? Por quê fundiram nossas reservas em quinquilharias, automóveis, em objetos de luxo, em coisas que não aproveitam à comunidade, que não criam riqueza?" (p. 257); ou na seguinte passagem: "Durante a segunda guerra mundial, através de sacrifícios sem conta, trabalhamos todos para acumular riqueza pública. Em nossa já longa vida independente, pela primeira vez, chegamos ao fim da guerra na situação de credores das grandes nações industriais do mundo. Mais de seiscentos milhões de dólares estavam nos Estados Unidos, na Inglaterra e noutros países, aguardando o momento oportuno em que pudéssemos aplicá-los no reequipamento das nossas indústrias básicas. Era a forma de pagar os sacrifícios comuns, ampliando a eletrificação ferroviária, comprando teares de maior e melhor produção com menor esforço, desenvolvendo, enfim, uma indústria metalúrgica que suprisse as necessidades do país. Sabeis o destino melancólico dessas vultuosas reservas? Transformaram-se em bugigangas, em ouropéis e enfeites, como no tempo dos índios. Em lugar de bens reprodutivos, compramos contas e miçangas" (pp. 474-5).

[221] Voltaria ainda à questão no penúltimo discurso da campanha presidencial, dando um sentido geral a ela: "A campanha que estamos desenvolvendo e a pregação que vimos fazendo através de vários Estados do Brasil, são no sentido da recuperação econômica da Pátria e da valorização do trabalho. A recuperação econômica tem em suas finalidades principais, conseguir o barateamento da vida. Mas para conseguir o barateamento da vida é necessário aumentar a produção, e não se

No entanto, se é verdade que Vargas propunha, de um lado, assegurar crédito "fácil e barato" junto ao Banco do Brasil e, de outro, destinar as divisas para atividades complementares (e não competitivas) às indústrias aqui instaladas, o retorno ao que chamara de "um nacionalismo econômico moderado mas eficiente" não deveria envolver, doutrinariamente, uma recusa à "cooperação internacional" para o financiamento de investimentos industriais. Muito embora Vargas frisasse a necessidade de regular a entrada de capitais, não prescindia de financiamento externo, desde que se preservasse o controle nacional dos recursos naturais imprescindíveis à defesa nacional, como o petróleo (a "ser explorado por brasileiros com organizações *predominantemente* brasileiras": idem, p.258); e caso se assegurasse a vinculação direta dos investimentos estrangeiros às necessidades de desenvolvimento do país:

> "Não sou, como tendenciosamente afirmam forças reacionárias, inimigo da cooperação do capital estrangeiro. Ao contrário, convoquei-o muitas vezes a cooperar com o Brasil durante os anos de minha administração. Sou adversário, sim, da exploração do capitalismo usurário e oportunista, visando exclusivamente o lucro individual e fugindo à função mais nobre de criar melhores condições de vida para todos. Por isso, sempre preferi e continuo a preferir, como método de ação, o sistema das sociedades de economia mista..." (p. 303).

Neste sentido, sua postura era coerente àquela que esposava em relação ao trato do capital interno: era necessário, aqui sobretudo através de *joint ventures*, garantir a inversão produtiva (e não "usurária") do capital para articulá-lo às novas diretrizes do desenvolvimento industrial do país. Estas *joint ventures* deveriam desenvolver os setores pesados de bens de produção que Vargas dizia ser agora necessário fomentar (e cujos requisitos financeiros mostraram-se, como discutido no capítulo 3, bastante superiores às possibilidades abertas pela acumulação de lucros do setor privado nacional, ainda quando apoiado pela CREAI-BB em seu primeiro mandato presidencial). Esta definição relativamente rígida das fronteiras da esfera de atuação do capital estrangeiro traria problemas futuros em sua relação com o governo norte-americano e com o Banco Mundial, como veremos.

O problema mais emergencial visualizado por Vargas na campanha, porém, era a possibilidade de deflagração de um novo conflito militar em escala mundial:

> "O futuro do Brasil está hoje em jogo, mais do que em qualquer oportunidade semelhante. Dos países estrangeiros hoje chegam os ruídos ameaçadores de conflito, próximo ou distante. Que será de nosso povo, em face de uma possível terceira guerra mundial? A última teria sido para nós verdadeiramente calamitosa, não fossem as precauções tomadas pelo meu governo. Agora, desfalcados de

---

aumenta a produção fazendo, como faz o atual governo, uma guerra de morte contra a indústria, o comércio e a lavoura...o que se torna necessário a fim de aumentar a produção é amparar o produtor com crédito barato e fácil, com crédito a juros baixos e a prazo longo" (p. 652).

matérias-primas industriais, se irromper uma conflagração mundial, soçobraremos como embarcação sem bússola. Tudo ou quase tudo ficará paralisado e regrediremos meio século. Esse o panorama do futuro se errarmos na escolha...não é possível que nos façamos co-responsáveis pelos dias sombrios que o futuro nos reserva" (p. 546).

A menção de Vargas às precauções tomadas por seu primeiro governo durante a Segunda Guerra Mundial não era fortuita, mas estas precauções, na verdade, haviam sido implementadas lenta e vacilantemente, quase a reboque dos acontecimentos. Agora, porém, afirmando que o país regrediria cinqüenta anos caso a deflagração de uma guerra mundial desfalcasse o país de matérias-primas essenciais e "se errarmos na escolha", pretendia não incorrer na co-responsabilidade que a demora em agir presumidamente traria. E Vargas não estava incorrendo em falsidade retórica: buscando se antecipar aos acontecimentos, já recebera no início de setembro um longo relatório elaborado por Walder Sarmanho, até então ministro de segunda classe da Embaixada Brasileira em Washington, a ser promovido à primeira classe por Vargas um ano depois. Neste relatório, intitulado "Sugestões para a defesa econômica do Brasil em situação de emergência" (GV 50.09.03), várias iniciativas emergenciais para assegurar o abastecimento do país eram analisadas e sugeridas.[222]

Ao menos na escolha de a quem recorrer para assessorar-se sobre o assunto, Vargas não errara: além de ser um de seus mais antigos homens de confiança, Sarmanho tivera um papel essencial para superar a vacilação inicial que caracterizou a reação do governo brasileiro à Segunda Guerra. Vimos, no capítulo 3, que a rápida eclosão das hostilidades militares imediatamente dificultou as importações brasileiras, inicialmente em razão da contração das receitas de exportação e, logo depois, do aprofundamento do esforço de guerra nos países aliados.

A adequação da primeira administração Vargas a esta circunstância seria entretanto gradual e, de certa maneira, hesitante, no que tange à política que orientaria as importações brasileiras. De fato, em setembro de 1941 (três meses já passados da criação da CEXIM), o adido comercial brasileiro em Washington, Walder Sarmanho, ainda precisava alertar ao Ministro das Relações Exteriores, Oswaldo Aranha, que o governo só deveria permitir a realização daquelas importações voltadas a setores considerados "vitais para sua economia". Por dois motivos: primeiro, porque os norte-americanos privilegiariam pedidos de suprimento classificados como vitais em virtude de sua própria mobilização para a guerra; segundo, porque seria imprescindível "não deixarmos que importantes setores da indústria nacional fiquem privados de matérias primas em favor de outros

---

[222] Na verdade, o debate na imprensa sobre a necessidade de estocagem de produtos essenciais e materiais estratégicos já era intenso desde o início da campanha eleitoral (coincidindo aproximadamente com o início das hostilidades na Coréia): ver

secundários" (*apud.* F.L. Corsi, 1997, p. 264). A despeito deste alerta, ainda precisaria insistir em junho de 1942 junto a Leonardo Tudra, o primeiro diretor da CEXIM-BB (criada a mais de um ano antes, em maio de 1941), a não desperdiçar as divisas e a escassa praça marítima disponível nos Estados Unidos com a oferta de licenças de importação para produtos que não fossem essenciais ao funcionamento corrente da economia brasileira: ou seja, dever-se-iam privilegiar importações complementares à matriz produtiva brasileira ao invés de importações concorrentes e/ou supérfluas.[223]

Ao mesmo tempo em que aconselhava Tudra, porém, Sarmanho escrevia ao Departamento de Estado norte-americano assegurando-lhe que "a partir do segundo semestre do corrente ano, somente lhe serão encaminhados com apoio da Embaixada os pedidos de licença de importação e prioridade que se referirem aos materiais verdadeiramente indispensáveis à economia nacional" (*apud* F.L. Corsi, 1997, pp. 264-7). Sarmanho estava provavelmente bem informado: cunhado de Vargas (irmão de Darci Sarmanho Vargas), fôra seu chefe de gabinete por mais de dez anos antes de ingressar na diplomacia, e correspondia-se regularmente com o presidente. Com efeito, em setembro de 1942, a criação da Coordenação de Mobilização Econômica (CME) e de seu Serviço de Licenciamento de Despachos de Produtos Importados subordinaria a CEXIM na emissão de certificados de importação, privilegiando consistentemente a aquisição de bens de capital e matérias primas. E, a partir de 27 de outubro de 1942, o esquema de controle passou a ser feito em conjunto com a embaixada norte-americana, de maneira a não desperdiçar a escassa praça marítima lá disponível com importações não necessárias ao esforço de guerra e à expansão industrial no Brasil, assegurando em particular o início da construção da CSN.[224]

---

por exemplo as matérias em *O Globo* (08/08/1950), *O Jornal* (01 e 10/09), *Correio da Manhã* (08/09) *e O Economista* (26/09).

[223] É interessante relembrar o teor da carta de Sarmanho a Tudra já referida no cap. 3: "(nos) Certificados Gerais que a Carteira de Exportação e Importação, por solicitação dos importadores, vem emitindo, encontramos algumas centenas que se referem a pedidos para aparelhos de rádio e seus acessórios, refrigeradores e acessórios, pimenta-do-reino, cravo-da-Índia e outras especiarias, coleiras de cachorro, esmalte para unhas (etc.)...Chegamos a um momento em que se faz necessário modificar por completo o critério de importação, cabendo à Carteira tornar mais rígido o controle que mantém sobre ela... As drásticas reduções que vêm sendo impostas às exportações (dos EUA)...não deixa outra alternativa senão a Carteira limitar à emissão de Certificados de Necessidade ou Gerais para os materiais rigorosamente vitais para a economia nacional... A orientação que se impõe é uma só: promover a importação de bens de produção em lugar de bens de consumo" (*apud.* F.L. Corsi, 1997, p. 266).

[224] Nas memórias reveladoras de um jovem diplomata da época: "Voltei a Washington para a infernal rotina da embaixada: peregrinações...à busca ou de licenças de exportação, ou de prioridades de fabricação, ou de praça marítima, todos necessários para manter a economia funcionando...Um dos projetos que mais trabalho causou, mas que também era o mais gratificante, foi o projeto da implantação da usina de Volta Redonda. Resultante de um acordo, ainda em 1940, entre Roosevelt e Getúlio Vargas, os suprimentos para a montagem da usina tinham, em tese, prioridade. Mas com o advento da guerra e as enormes demandas bélicas sobre equipamento disponível, as prioridades se foram degradando. A prioridade A, que tinha Volta Redonda, foi logo deslocada pela prioridade AA e, finalmente, pela prioridade AAA. Tínhamos que argüir

Diante da possibilidade de deflagração de um terceiro conflito mundial, a política que Sarmanho agora recomendava a Vargas era a de se antecipar aos acontecimentos, o mais rapidamente possível (GV 50.09.03). Tratava-se, sobretudo, de acelerar o ritmo de formação de estoques domésticos de insumos essenciais em detrimento de importações não-essenciais. E o quanto antes, ou seja, antes da imposição de cotas para exportação de produtos norte-americanos ou, antes disto, de um aumento ainda maior das cotações internacionais que necessariamente acompanharia a escassez de suprimentos trazida por uma nova mobilização de guerra da economia norte-americana.

Como forma de financiamento externo das compras ("sempre que as nossas disponibilidades cambiais não permitirem o pagamento com nossos próprios recursos"), deveria apelar-se ao BIRD, ao Eximbank e à formação de um pool de bancos privados norte-americanos. E, internamente, deveria ampliar-se o crédito seletivo para conferir recursos tanto a iniciativas subsidiárias do esforço de estocagem, quanto à aceleração de investimentos voltados a substituir as importações mais caras de produtos manufaturados, pela importação de insumos ou matérias-primas a serem manufaturadas internamente (apressando a construção de novos silos, refinarias de petróleo, destilarias de álcool etc.).[225]

---

com o Departamento de Estado e com o Board of Economic Warfare, em busca de contínua reasserção de prioridades para o projeto...Minha experiência de mendicância nos departamentos de Washington, à busca de licenças de produção e exportação de suprimentos, deu-me uma profunda e penosa impressão da dependência brasileira em relação a suprimentos externos. Literalmente, a economia brasileira paralisaria, não fossem os fornecimentos americanos. Além de produtos como aço, celulose e papel de imprensa, produtos químicos de base, máquinas e equipamentos, havia uma fundamental dependência em relação ao petróleo importado.": Roberto Campos (1994), pp. 72-74.

[225] Em suas palavras: "É inegável que a presente conjuntura internacional pode dar lugar a sérios problemas de abastecimento para o Brasil, que certamente se agravarão na hipótese de uma guerra generalizada...Cumpre-nos ainda esclarecer que estas considerações foram inspiradas pelas medidas de mobilização econômica já adotadas ou em vias de serem adotadas nos Estados Unidos e em outros países...Entre os vários problemas que reclamam estudo, o do abastecimento de matérias primas, combustíveis e outros produtos essenciais importados do estrangeiro, ocupa um lugar de relevo, dada a premência da sua solução. Podemos, desde já, considerar as seguintes conseqüências, mais ou menos imediatas, da mobilização econômica que se vem operando em escala crescente, nos Estados Unidos: a) a alta dos preços de matérias primas essenciais, no mercado norte-americano; b) probabilidade do governo norte-americano vir a estabelecer, dentro de pouco tempo, o controle da exportação de tais produtos; c) possibilidade do estabelecimento de quotas e prioridades de produção para os artigos necessários à mobilização econômica; d) probabilidade de virem a escassear os combustíveis líquidos, com o conseqüente estabelecimento de quotas; e) probabilidade de controle das praças dos navios, no caso de guerra...É evidente que a alta de preços nos Estados Unidos — e, conseqüentemente, nos demais países — pode se acentuar ainda mais, até que se venha, porventura, a estabelecer 'ceiling prices' para os produtos mais procurados. E, mesmo que os preços desses produtos venham a ser fixados pelo governo norte-americano em futuro próximo, há ainda que considerar que a provável fixação de quotas de exportação trará como resultado a sua escassez no mercado brasileiro e, conseqüentemente, o florescimento do mercado negro, a exemplo do que ocorreu durante a última guerra. Estas duas possibilidades tornam ainda mais urgente a estocagem dos produtos essenciais, que será tão menos onerosa quanto mais cedo fôr iniciada. Creio que não será necessário salientar as dificuldades que teríamos para financiar as compras extraordinárias de produtos essenciais para estocar...Além disto, a própria fixação de quotas para a exportação, por parte do governo americano, se se vier a positivar, tornaria extremamente difícil, se não impossível, a formação de estoques de produtos essenciais, nas quantidades adequadas para atender às nossas necessidades. Acresce a circunstância de que, em

Na Mensagem Presidencial de 1951, as sugestões de Sarmanho eram transformadas em peça de programa de governo: afirmava-se que o governo devia defender a sustentação dos altos preços do café, do algodão e do cacau (sem excluir uma política de ampliação da exportação de outros produtos), porque se esta já seria uma política aconselhável em tempos normais, "justifica-se de maneira especial na presente conjuntura, em que o suprimento de artigos essenciais à manutenção da atividade nacional deve ser procurado em qualquer país que seja capaz de atendê-lo" (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, p. 90). Pois, em meio à sua escassez generalizada, o aumento dos preços dos bens essenciais importados podia até inverter o resultado favorável das contas externas, devendo orientar uma rápida política de estocagem antes que isto acontecesse:

> "As perspectivas são, aliás, de uma nova inversão da balança comercial externa, e, mesmo, do balanço de pagamento, à falta de disponibilidades exportáveis de bens essenciais ao Brasil, nos mercados tradicionalmente fornecedores. Sob esse aspecto, o grande saldo verificado na balança comercial, em 1950, constitui mau presságio para o ano em curso. Cumpre, portanto, incrementar as aquisições externas de bens essenciais, até mesmo com a conseqüente acumulação de estoques daqueles que se vão tornando escassos, assegurando-se ao país, por outro lado, através de acordos internacionais, o suprimento regular das mercadorias estrangeiras imprescindíveis à nossa economia, em face da conjuntura mundial" (idem, pp. 90-91).

É significativo que, na Mensagem de 1951, a menção feita na campanha presidencial às ameaças trazidas por uma terceira guerra mundial fosse devidamente acompanhada pela advertência de que, ainda antes de assumir o cargo, o atual presidente havia encomendado estudos que indicavam as políticas de emergência a serem seguidas frente àquelas ameaças. Vargas acreditava que a adaptação ao contexto internacional não podia voltar a ser lenta e gradual, mas ser tomada em caráter de urgência, sem vacilações e demoras:

> "Os recentes acontecimentos começam a refletir-se no comércio mundial e na economia brasileira. Os preparativos de defesa das nações vêm alterar as condições de oferta e procura nos mercados mundiais. É de presumir que, num prazo relativamente curto, a situação do balanço de pagamentos do país tenda a inverter-se. Antes mesmo de iniciar o mandato, atribui importância primordial ao estudo dos problemas e das medidas relacionadas com as perspectivas internacionais, para, tomadas em tempo oportuno as providências cabíveis, *como já o vêm sendo*, compensar os impactos negativos das novas condições sobre a economia nacional" (p. 95).

A política de importações estava, na verdade, em meio a um dilema visível: quanto mais demorasse a constituir a formação dos estoques essenciais, o risco de ser incapaz de constituí-los

---

alguns casos, para que se possa fazer a estocagem de produtos de importação, ou incentivar a produção nacional de substitutivos, torna-se imperativo contar-se com um suprimento adicional de outros produtos igualmente vitais e escassos. É o que sucederia, por exemplo, no caso da estocagem dos combustíveis líquidos...Devidamente instruída, a nossa Embaixada em Washington poderia discutir com as autoridades norte-americanas as quantidades, as condições de entrega e embarque, bem como a importante questão do financiamento, sempre que as nossas disponibilidades cambiais não permitirem o pagamento com nossos próprios recursos" (GV 50.09.03).

era maior em virtude da possibilidade de corte de sua oferta internacional; mas se a concessão de licenças para a formação destes estoques fosse rápida demais frente às disponibilidades de divisas, o risco de ficar sem divisas para realizar compras necessárias futuramente também existia. Entre ficar sem divisas por acelerar as compras ou economizar divisas mas ser incapaz de usá-las posteriormente, a opção do governo era nitidamente pelo primeiro dos dois riscos: como nos termos da campanha, a prioridade era impedir que, pela falta de insumos, "tudo ou quase tudo fique paralisado, em uma regressão de meio século".

Mas para prevenir de forma mais duradoura ambos os riscos, Vargas propunha, exatamente como nas sugestões de Sarmanho, acelerar o processo interno de substituição de importações em simultâneo à constituição dos estoques de bens intermediários, conseguindo recursos externos que ajudassem a financiá-lo:

> "No plano interno, além das providências monetárias e fiscais, indicadas noutra parte, diligenciarei no sentido de promover uma política de estocagem de produtos essenciais: ampliar a capacidade de armazenagem; apressar a conclusão dos empreendimentos de relevante interesse para a economia do país, dependentes de financiamentos externos, obtendo para esse fim as prioridades para as importações indispensáveis" (p. 96).[226]

[226] O programa acelerado de substituição de importações de insumos básicos e bens de capital deveria envolver investimentos na expansão da produção siderúrgica, incluso a de aços especiais (p.120 e segs.); na produção de produtos químicos básicos, como aço sulfúrico, álcalis, barrilha e soda caústica (pp.124 e segs.); na produção de motores (p. 127); de equipamentos de transporte e comunicação (pp. 151 e segs.); além de investimentos que superassem os estrangulamentos na infra-estrutura de transportes e comunicações (pp. 143 e segs.) e no fornecimento de energia elétrica, a partir de usinas hidrelétricas (pp. 156 e segs.). Ainda não havia qualquer referência à industria de materiais elétricos, mas Vargas conferia uma especial ênfase à realização de projetos de investimento voltados ao refino interno de petróleo. O objetivo básico, como nas sugestões de Sarmanho, seria economizar divisas com a substituição das importações de petróleo já refinado por importações de petróleo bruto a ser manufaturado internamente, em conjunto com o fomento à construção nacional de navios petroleiros (para reduzir custos de frete e ameaças de interrupção de fornecimento por escassez de praça marítima) e de novos silos para estocagem: "Embora a pesquisa e a lavra do petróleo nacional constituam o objetivo a que devem tender os nossos maiores esforços, para encontrarmos em nosso próprio solo os recursos vitais de que carecem as indústrias e o sistema de transporte, é evidente o primado do problema da industrialização do petróleo importado sobre todos os outros em que se decompõe esta complexa questão. O Brasil continua sendo, mais de dez anos depois do advento de nossa legislação sobre o petróleo, um país importador de produtos refinados, de custo elevado e armazenagem difícil, o que expõe nossa economia a riscos de indisfarçável gravidade em caso de um conflito armado, que interrompe a regularidade das rotas marítimas. Precisamos transformar o país de importador em refinados em importador de óleo cru, gerantindo o abastecimento através de frota própria de navios petroleiros, capazes de nos abastecerem no mercado mundial...Durante a guerra passada conhecemos os rigores de um severo racionamento de combustíveis, que afetou a vida industrial e o sistema de transportes, embora o consumo daqueles anos não atingissem 30% do consumo atual. Esse racionamento não decorreu da falta de combustíveis nos países que os produzem e refinam, mas da falta de transporte marítimo, pois ficamos na dependência de navios petroleiros de outra bandeira, os quais foram muitas vezes desviados para outras rotas a que se reconhecia prioridade econômica ou militar. Se o país possuir uma frota capaz de alimentar o seu consumo, estarão cobertos os riscos de uma situação de emergência, ao mesmo tempo que terá sido feita importante economia de fretes...No tocante ao armazenamento de combustíveis líquidos, nossa situação atual revela extrema fragilidade, pois que os tanques existentes no país têm capacidade total suficiente apenas para atender ao consumo normal de 2 meses e meio, ou seja, 18,5% da importação anual de derivados do petróleo. Pretende o governo ultimar, com presteza, os tanques em construção, com o que será aumentada a capacidade de armazenamento para cerca de 33,6% da citada importação, ou seja o consumo normal de 4 meses" (idem, pp. 162-6). A mesma lógica seria válida para fomentar a produção interna de carvão (pp. 167-8): "A história

Embarcar em um processo acelerado de substituição de importações que modificasse a própria estrutura produtiva era muito arriscado naquela circunstância, pois as importações necessárias para os investimentos concorreriam com as exigências de divisas para formar estoques de bens intermediários que fizessem funcionar a estrutura produtiva já existente. Mas o risco parecia estar sendo calculado, exigindo a rápida conclusão de acordos internacionais para suprimento de bens essenciais e para financiamento de projetos que viabilizassem sua produção interna. De fato, a proposta de fomentar internamente investimentos nas indústrias de base era explicada, naquela conjuntura internacional ameaçadora, justamente pela necessidade de evitar o impacto desfavorável da interrupção do fornecimento de insumos básicos sobre o funcionamento da estrutura produtiva já existente, até então fortemente concentrada em bens de consumo:

> "A dificuldade de aquisição de matérias primas e maquinaria estrangeiras, em virtude da situação nacional, é um desses empecilhos que tende a agravar-se. Às restrições adotadas pelos países fornecedores que já se fazem sentir no Brasil, principalmente nas indústrias que consomem metais não-ferrosos, produtos químicos essenciais, ferro e aço, folha-de-flandres, ao mesmo tempo em que se acentuam as dificuldades para obtenção de equipamentos. Como medida destinada a evitar maiores entraves à expansão das indústrias nacionais de bens de consumo, cumpre fomentar a criação das indústrias de base destinadas a garantir suprimentos regulares..." (idem, p. 129).

A Vargas e à sua equipe, a ameaça de guerra exigia acelerar o gradual processo de adaptação da economia brasileira aos choques externos (guerras, crises cambiais) que lhe impossibitavam, regularmente, suprir-se das importações que lhe eram essenciais, induzindo-lhe obter tais suprimentos básicos através de projetos industriais internos, adequados às exigências de funcionamento da economia na conjuntura internacional instável em que se inseria.[227]

---

do consumo de carvão nacional (catarinense) revela traço marcante: todos lutam pelo combustível, em épocas de escassez internacional de hulha; poucos o querem, a não ser os consumidores locais, em época de abundância. Destarte, a manutenção da indústria carbonífera, em tempos de paz, é encarada como o pagamento de uma apólice de seguro contra acidentes de guerra".

[227] A seguinte passagem da Mensagem de 1951 é emblemática da visão que orientava os programas industriais de base propostos, naquela circunstância histórica: "O desenvolvimento econômico requer crescentes importações de bens de produção e, de vez que os rendimentos se elevam, também maiores volumes de importação de bens de consumo. Mas a ampliação das importações supõe um incremento da procura internacional para nossos produtos de exportação ao lado da entrada de capitais estrangeiros. Nossas exportações, entretanto, não se têm expandido numa taxa equivalente à demanda de importações e, de outro, não têm sido ponderáveis, nem estáveis, os influxos de capitais. Em conseqüência, tende a balança de contas do país a ser cronicamente desequilibrada, coartando o progresso econômico interno...Nessas condições, a economia nacional, através de lento e descontínuo processo de adaptação, vem sofrendo uma transformação estrutural, que consiste essencialmente na substituição de importações pela produção doméstica e na diversificação das exportações. Esse processo, que se iniciou pela substituição das importações das manufaturas destinadas ao consumo, se prolonga na fase mais recente pelo crescimento de produção interna de bens de capital, antes importados. No setor de exportação foram avultando numerosos produtos, muitos deles certamente de procura eventual, outros, porém, que se tornaram substanciais fontes de

De todo modo, frente à grande instabilidade internacional, caberia à CEXIM se ajustar rapidamente às mudanças de conjuntura, mas sem se afastar dos princípios definidos no sentido de selecionar inequívocas prioridades no uso das divisas. Ou melhor, no sentido de evitar que a importação de bens de consumo concorresse com as importações de bens intermediários e de capital fixo:

> "A natureza extremamente dinâmica dos problemas econômicos exige que a atuação da referida Carteira se ajuste às exigências das conjunturas que lhe cumpre atender, mas sem que se afaste ela de suas diretrizes essenciais. Tenho, entretanto, a lamentar que ultimamente, interpretando com otimismo os efeitos dos melhores preços alcançados pelo café e outros produtos, a Carteira tivesse afrouxado a aplicação dos critérios que deveriam orientá-la, invertendo, em aplicações não essenciais ou simplesmente especulativas, disponibilidades exigidas por setores básicos da produção nacional...Louvando-se na gravidade da situação internacional, a execução do controle permitiu importações maciças de produtos não-essenciais, sob os mais variados pretextos, inclusive o de estocagem." (idem, p. 96).

A defesa de uma política de seletividade cambial que limitasse a importação de bens de consumo não-essenciais ou com similar nacional não era, entretanto, uma decisão induzida apenas, naquela circunstância internacional emergencial, pela necessidade de economizar divisas para propiciar as importações mais essenciais de bens intermediários e de capital sem similar no país. Como nas propostas da campanha presidencial, a política cambial seletiva também era justificada pela necessidade de resguardar o crescimento das indústrias nacionais de bens de consumo, protegendo-as da competição internacional — assim como fizeram os países industrializados no fomento de suas indústrias nascentes.[228]

Se é verdade que, no que tange aos preparativos frente a uma terceira guerra mundial, houvesse uma grande linha de continuidade entre as preocupações manifestas na campanha

---

divisas...Um dos objetivos fundamentais da política econômica do governo deve residir na criação das condições que facilitem o referido processo de adaptação, em conformidade com as tendências manifestadas, como a solução naturalmente indicada para assegurar não só o desenvolvimento econômico como o equilíbrio das relações internacionais. A correção do desequilíbrio permanente do balanço de pagamentos importa em defender as iniciativas nacionais, para garantia da expansão da produção substitutiva de importações, sempre que economicamente viável; em expandir as receitas de exportação e em assegurar um influxo estável de capitais estrangeiros" (idem, pp. 91-2).

[228] "O impacto sofrido por essa indústria (de bens de consumo), em 1947, por motivo das importações indiscriminadas e em massa de manufaturas já fabricadas no País, não arrefeceu o animo dos industriais brasileiros que, não obstante a concorrência externa, mantiveram o ritmo de produção em quase todos os setores e empreenderam a renovação e ampliação de equipamentos, grandemente desgastados pelo esforço de guerra. Contudo, a experiência demonstrou, então, que a indústria nacional não pode prescindir de uma sadia política de comércio exterior, tendente a pôr as empresas instaladas para produção de artigos essenciais a coberto de surpresas resultantes de liberalidades excessivas em relação à concorrência externa. A falta de política aduaneira e, mais que isso, a situação cambial exigem a instituição daquela política, que deverá ser seguida pelo menos enquanto não se achar devidamente consolidada a posição industrial do país em face das nações industrialmente desenvolvidas. Preconizando tal orientação adotamos tão só a diretriz seguida por todas essas nações, durante o seu desenvolvimento" (idem, p. 128).

presidencial e as propostas sistematizadas na Mensagem de 1951, isto não assegurava, como veremos, a coesão entre os membros da equipe no momento de implementar as diretrizes determinadas por Vargas, ainda que a formação da equipe tivesse estas diretrizes em mente.

5.3. A Dependência na Autonomia: Estratégia e táticas na formação das políticas do novo governo

Não seria apenas na consideração do problema que Vargas acreditava mais emergencial que a Mensagem de 1951 reproduziria diagnósticos e propostas já adiantados na campanha presidencial. Uma vez vencida a eleição e formada a equipe de governo na área econômica, a linha de continuidade entre sua plataforma eleitoral e a Mensagem Presidencial enviada ao Congresso em março de 1951 é marcante, em todos os temas acima abordados:

a) nas críticas às políticas do governo Dutra (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, pp. 13-4, 81-3, 94, 96-7);
b) na importância da expansão do crédito para fomentar a produção e combater a inflação (idem, pp. 12, 83-4, 86-7);
c) no papel de uma política cambial seletiva para fomentar deliberamente a substituição de importações, em conjunto com a política de crédito (idem, pp. 84, 89-92, 95-6, 128);
d) na importância do equilíbrio orçamentário para combater a inflação e financiar grandes empreendimentos básicos de caráter público (idem, pp. 12, 67-8, 77, 81-3, 185-6);
e) na necessidade de orientar investimentos na direção de um novo padrão industrial ancorado na produção de insumos básicos e bens de capital, com ênfase na intervenção do Estado para superar pontos de estrangulamento (idem, pp. 91-2, 122, 129, 133, 143, 151, 156-9, 162, 168);
f) no papel da cooperação internacional para complementar a carência interna de capitais (idem, pp. 187-9);
g) no papel do crescimento econômico como condição de conciliação de classes (idem, pp. 12-3, 222-4); e, enfim,
h) na ênfase nas condições externas desfavoráveis a serem esperadas com a Guerra da Coréia e seus possíveis desdobramentos mundiais, exigindo a realização de uma política emergencial de estocagem de bens essenciais cuja escassez futura era provável — e uma aceleração da substituição de importações apoiada em financiamento interno e externo (idem, pp. 90-1, 95-7).

Com efeito, é surpreendente a continuidade que Vargas pretendeu dar entre as motivações dos programas listados na Mensagem de 1951 e suas reflexões e posicionamentos anteriores (assim como em seus pronunciamentos e gestos posteriores). Em outras palavras, as diretrizes de

sua plataforma eleitoral não se mostraram meros apelos populistas para o consumo de massas iludidas e desesperadas em busca de um salvador — embora seu principal conselheiro informal se preocupasse com o fato de que o cerne da popularidade de Getúlio fosse precisamente este.[229]

De fato, a relevância da consolidação textual do projeto de governo de Vargas não seria apenas retórica como também prática, embora não delineasse algo parecido com um planejamento explícito de metas. Isto foi enfatizado por vários dos membros da Assessoria Econômica: a crer por exemplo no depoimento de Jesus Soares Pereira (membro original da Assessoria que se tornaria seu coordenador depois da transferência de Rômulo de Almeida para a chefia do Banco do Nordeste), vários dos programas parciais elaborados pela Assessoria até 1954, e não foram poucos, seguiram as diretrizes básicas (ainda gerais e vagas) do que chamou de "Mensagem Programática" de 1951 (J.S. Pereira, 1976, pp. 89 e segs).

Cleantho de Paiva Leite, outro importante assessor direto de Vargas, foi ainda mais longe ao afirmar que "...essa integração de vários projetos isolados é a característica principal, dominante, do segundo governo Vargas. Em vez de projetos isolados, você tem, no segundo governo, esse quadro, esses parâmetros, dentro dos quais vão se inscrevendo os problemas prioritários do país" (*apud* V. Rocha et alli, 1986, p. 251). Para Rômulo de Almeida, embora houvesse unidade de diretriz entre os diversos projetos parciais elaborados, vinculá-los explicitamente a um plano de metas era visto pelo presidente como politicamente oneroso e, talvez, até como tecnicamente ineficaz, ainda que a recusa de fazê-lo envolvesse o risco de ter dificultada a tarefa de coordenação posterior.[230]

---

[229] Esta popularidade não poderia se basear apenas em ilusão e manipulação de esperanças, pois ao contrário do que sugeriram algumas análises de inspiração comunista ou udenista, o trabalhismo de Vargas — ou o populismo em geral — não se caracterizava por uma relação unilateral de malogro entre o líder político e o povo; afinal, o líder só assegurava sua mística política através da responsabilidade pela incorporação efetiva de aspirações populares ao sistema de decisões. Deste modo, o populismo não foi só (mas foi também) uma forma de controle das massas populares, foi um meio de incluir suas reivindicações e esperanças no sistema de decisões: nas palavras de um estudioso da questão, "o populismo é algo mais complicado do que a mera manipulação e sua complexidade política não faz mais que ressaltar a complexidade das condições históricas em que se forma. O populismo foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações" (F. Weffort, 1967, pp. 62-3). Ou nas palavras reveladoras de José Soares Maciel F°, no primeiro de vários alertas que faria a Vargas ao longo do governo, dez dias depois da eleição: "O povo espera comida, espera proteção, espera tudo. Mas, não esqueça, espera também tudo sem trabalho. A concepção de 'pai dos pobres' é a de quem provê. É a da Divina Providência. Todos esperam o milagre do feijão, do arroz e da carne-seca. A desilusão do povo será a maior crise contra o Brasil. Por mais absurdo que pareça o que escrevo, é necessário cumprir o que não foi prometido, mas que o povo imaginou que será dado" (grifos de Maciel F°). Dentre suas propostas, concordaria com Vargas na questão das relações entre moeda fiduciária e escritural: "É urgente fabricar dinheiro sem emitir. Para isso: a) exigir o equilíbrio orçamentário; b) criar o mercado de títulos para o Estado; c) criar documentos negociáveis de propriedade e produção" (GV 50.10.13).

[230] "Agora, não se falava em plano, em planejamento não se falava, por uma razão: havia primeiro um bombardeio contra essa idéia de plano...ainda continuava no ar aquela polêmica do Gudin contra o Simonsen e o grande bombardeio de Gudin contra o livro de Von Mises e de Hayek e tal, e então havia um certo receio. Por outro lado o presidente, como era um

Mas a formação de todo o primeiro escalão da equipe econômica — e não apenas da Assessoria Econômica e seus projetos — foi muito influenciada pelo programa de governo delineado por Vargas desde a oposição ao governo Dutra à plataforma eleitoral. Isto fica claro se levarmos em conta as tarefas que seriam atribuídas pelo presidente aos diferentes membros da equipe — não obstante as atividades das instâncias de governo não estivessem vinculadas a um plano formalizado de metas, com as conseqüentes dificuldades de coordenação envolvidas no fato de que, ao longo do governo, Vargas freqüentemente evitasse definir-se explicitamente sobre algumas questões políticas em aberto.

Ao contrário do que às vezes se sugere, veremos que as composições políticas que Vargas formou no início do governo não comprometeram a definição prévia dos fins que pretendia alcançar, fins estes que preservaram uma grande continuidade entre a campanha eleitoral e a sistematização apresentada na Mensagem Presidencial de 1951. Neste sentido, as composições

---

homem muito ligado a uma idéia de Estado atuante e tinha uma grande resistência contra ele — a maioria no Congresso, suspicácias internacionais, alguns elementos do setor privado e tudo mais —, então ele teve muita preocupação de evitar que ostensivamente se adotasse esse nome, *pelo menos na fase inicial.* A idéia, inclusive, era que se estudassem e amadurecessem as coisas via projetos específicos, mas dentro de uma idéia de unidade...Bom, aí talvez haja implícita uma idéia que, vamos dizer, nós não explicitamos que eu me lembre na época, mas depois interpretamos a própria diretriz implícita que continha. Era a idéia de que numa estrutura econômica muito incipiente, inclusive desprovida de informações, o planejamento formal, além de ser politicamente oneroso naquela ocasião, era também pouco eficiente. Então, o que nos parecia mais importante: estabelecer programas básicos, projetos de impacto e sobretudo agências capazes de operação dinâmica. Ainda que essas agências contivessem um risco, o risco de cada uma delas, como entidade autônoma, puxar a sua política, então isso representar uma dificuldade de coordenação *a posteriori"* (R. Almeida, 1980, p. 7 e 10). Depois que vários programas parciais amadureceram, porém, o risco político em admitir a existência de um planejamento central implícito aos projetos foi assumido, como na seguinte passagem do discurso difundido em comemoração do segundo aniversário do governo, em 31/01/1953: "Desde o início, foi traçado um plano de ação, uno, coerente, realista, cujas partes se articulam e se entrosam e cujos efeitos se farão sentir progressivamente, à medida que forem amadurecendo os frutos dos nossos esforços. O ponto capital desse programa, que há dois anos vem sendo executado, consiste em mobilizar as nossas escassas disponibilidades financeiras para atender às necessidades crescentes do nosso desenvolvimento" (*O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. III, p. 265). Embora sem negar que uma diretriz geral já o inspirasse (conforme afirmara no discurso anterior), Vargas admitiria na Mensagem de 1953 a existência de um esforço central de planejamento, sujeito à ressalva, porém, de que o plano não nascera pronto e acabado mas vinha sendo atualizado constantemente: "Como acentuei no discurso do segundo aniversário da atual gestão, os programas que o governo tem lançado, ou cujos estudos estão em andamento, pela sua coerência e unidade fundamental, apresentam, em conjunto, o característico de um plano de governo. Não era, entretanto, possível retardar o início dos programas parciais — tão desprovido estava e ainda está o país de recursos básicos e tão carente de técnicos — até que se elaborasse um plano global. A integração formal e informal dos programas parciais de energia, transportes, agricultura, indústrias de base, de obras sociais e de política monetária, na unidade de um plano, com as retificações recíprocas que se impuserem, é tarefa que já determinei e está sendo realizada em coordenação com os órgãos próprios. Para elaboração definitiva do plano e de sua permanente atualização, torna-se cada vez mais notória a necessidade da criação de um Conselho de Planejamento e Coordenação contando com serviços técnicos suficientemente equipados" (*O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. III, p. 277). Como se sabe, tal agência não entrou em vigor no governo Vargas, embora algo similar a ela (o Conselho de Desenvolvimento Econômico, estreitamente vinculado ao BNDE) viesse a vigorar no governo Juscelino Kubitschek. Cabe lembrar que Rômulo de Almeida, ainda como chefe do Departamento Econômico da CNI, fôra autor de um influente artigo sobre "A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia", *Estudos Econômicos,* 2, jun. 1950, antes de ser convocado por Vargas para sua assessoria direta. Um excelente estudo sobre as diferentes visões de planejamento no período é de Moraes, R. C. C. (1987).

políticas feitas devem ser entendidas no plano das táticas voltadas a implementar seus objetivos, operando em diferentes frentes com diferentes aliados, mas visando assegurar sua mútua contribuição (inclusive fomentando deliberadamente certos conflitos) para a realização dos objetivos que pretendia alcançar ao implementar as políticas.[231]

Senão vejamos, abordando as atribuições específicas destinadas aos membros da equipe.

a) Ministério das Relações Exteriores

A primeira indicação da equipe voltada a realizar o programa econômico do governo foi a do ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, que cerca de dois meses antes da posse juntou-se ao chanceler Raul Fernandes nas primeiras negociações para a obtenção de empréstimos externos nos termos do Ponto IV, ou seja, do compromisso do presidente Truman de prover assistência técnica e financeira a países pobres sob sua área de influência. O governo Dutra já requisitara a formação de uma comissão para analisar projetos que pudessem intitular o país a recorrer às promessas de ajuda norte-americanas desde abril de 1949, mas a troca de notas diplomáticas que formalizaria o início dos estudos para a formação de uma comissão mista só se realizaria em dezembro de 1950 — depois de já ser conhecida a vitória de Vargas nas eleições de outubro e, sobretudo, de já haver sido convocada pelos norte-americanos uma Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, visando obter apoio continental para a mobilização militar na Coréia. O sinal para uma barganha era claro, e ele foi rapidamente entendido e aproveitado pelo novo governo brasileiro.

---

[231] Os comentários memorialísticos de Tancredo Neves, que presenciou o cotidiano do segundo governo de Vargas de perto, apreendem agudamente as diferenças entre objetivos estratégicos e as múltiplas táticas que Vargas procurava manipular para alcançá-los: "O Getúlio é considerado e muitas vezes mal interpretado pelas suas contradições aparentes. Essas contradições aparentes são meramente processos que ele adotava para atingir seus objetivos. Ora, não existe nenhum político no Brasil mais coerente com relação às suas finalidades e seus objetivos do que Getúlio Vargas. E muitas vezes, quando ele tinha que adotar processos que o levaram a ser considerado um maquiavélico, era em função da permanência desses objetivos...De maneira que é perfeitamente compreensível que na luta pelos seus objetivos maiores ele tivesse que transigir, tivesse que tergiversar, tivesse que buscar acomodações, muitas vezes abandonando o amigo de ontem pelo inimigo rancoroso porque isso era necessário não a um expediente de meio-termo, mas a um expediente de fim — um fim em si mesmo". E quais seriam estes fins? Tancredo seguiria afirmando, concordemos com ele ou não quanto ao conteúdo específico dos objetivos estratégicos, que eles eram distintos de manobras táticas: "Ele é perfeitamente coerente do começo de sua vida pública até o último dia de sua existência na busca perseverante, tenaz e constante de seus objetivos centrais. Mas para atingir esses objetivos ele tinha que transigir, ele tinha que tergiversar...Ele teve a preocupação de fortalecer a integração nacional. É uma constante, um pensamento constante na obra de Vargas. Segundo, a preocupação em aprimorar as instituições políticas; terceiro, a preocupação com o desenvolvimento econômico, e quarto, o grande impulso que ele deu à política social no Brasil, à emancipação social do trabalhador brasileiro" (T. Neves, 1986, *Tancredo fala de Getúlio,* Depoimento a V.R. Lima e P.A. Ramos, CPDOC-FGV).

João Neves era um velho aliado de Vargas, que fôra membro do conselho da Coordenação da Mobilização Econômica (CME) durante a Segunda Guerra e, apesar de filiado ao PSD, presidente do comitê da campanha presidencial de Vargas (PTB) em 1950. Na diplomacia econômica do governo Dutra (de quem foi o primeiro chanceler), cedo se notabilizou, de um lado, por postura altamente favorável às pressões para obter recursos norte-americanos de governo a governo (no que acreditava não ter tido apoio do presidente Dutra: GV 50.00.00/19) e, de outro, fortemente crítica em relação à liberalização cambial. Forçar o acesso às "finanças de cooperação" norte-americanas já era, portanto, uma prática na qual João Neves tinha experiência, o que certamente estava implícito na decisão de Vargas de reconduzi-lo ao Ministério das Relações Exteriores.[232]

Responsável final pelas negociações que levariam à criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (e, logo depois, do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos), João Neves já seguiria as diretrizes de Vargas na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos (realizada em Washington de 26 de março a 7 de abril de 1951), no sentido de transformar a conferência, nas palavras de S. Hilton (1981, p. 610), "em um fórum para advogar a ajuda econômica de longo prazo mais do que em um fórum para garantir uma rápida mobilização militar". De fato, na discussão do principal objetivo norte-americano, a cooperação econômica para a mobilização militar, a posição da delegação brasileira foi a de que, nas palavras de Neves, "a cooperação econômica de emergência, expressa em remessa de matérias-primas e outros produtos essenciais, tem de ser contrabalançada pelo apoio financeiro e pela garantia de suprimentos regulares à economia do Brasil e de outros países latino-americanos" (*apud* M.C. D'Araújo, 1982, p. 140).

Buscando conciliar a ênfase norte-americana em considerações de defesa e a ênfase latino-americano em considerações econômicas, a delegação brasileira defendeu a noção — que seria cara à Operação Pan-Americana proposta pela diplomacia brasileira alguns anos mais tarde, assim como à Aliança para o Progresso do governo Kennedy — de que a promoção do desenvolvimento econômico seria um anteparo contra a principal ameaça subversiva na região, a infiltração de idéias

---

[232] Como chefe da delegação brasileira à IX Conferência Internacional Americana em Bogotá (1948), João Neves pressionaria o governo norte-americano a rever o conteúdo de suas relações diplomáticas com a América do Sul, enfatizando as relações econômicas: "Quase todas as nossas Repúblicas estão padecendo as conseqüências de uma crise sem precedentes...O que não queremos é permanecer no estágio da chamada economia semi-colonial de fundo agropecuário, com o só privilégio de exportar matérias-primas e importar produtos industrializados, não raro resultantes de nossas próprias riquezas naturais...Até agora o pan-americanismo foi a fórmula política de um ideal de paz, vazado em sentimentos generosos. Urge dotá-lo também de uma substância econômica" (J.N. Fontoura, 1948, pp. 15-6, *apud* P.R. Almeida, 1996, p. 196). Embora não reconheça que João Neves acreditava-se pregando no deserto, ou seja, faça ilações sobre a política externa de Dutra a partir das posturas de alguém que não de achava representativo da orientação geral do governo (GV 50.00.00/19), uma excelente análise do desempenho de João Neves na diplomacia econômica do governo Dutra é a do professor e diplomata Paulo Roberto de Almeida (1996).

comunistas em países marcados pela pobreza e pelas desigualdades sociais. Para não se necessitar remediar a doença com intervenções militares na região, seria melhor prevenir o avanço do comunismo por meio da ajuda ao desenvolvimento econômico.[233]

É desnecessário acentuar a semelhança do argumento mobilizado pela diplomacia brasileira com as afirmações de Vargas de que o trabalhismo era um anteparo que neutralizaria o avanço da subversão comunista, por meio da distribuição responsável dos frutos do desenvolvimento econômico. Embora seja muito citada, a seguinte passagem da Mensagem Presidencial de 1951 é ilustrativa o bastante da vinculação inerente ao programa de governo de Vargas entre política externa, controle social e desenvolvimento econômico, para que seja novamente citada:

> "A elevação dos níveis de vida, num país como o Brasil, depende, assim, muito menos da justa distribuição da riqueza e do produto nacional, do que do desenvolvimento econômico. A grande verdade é que temos pouco que dividir...A melhoria dos salários não deve ser medida em cruzeiros desvalorizados, mas no poder de compra de maior quantidade de bens. E para isto é indispensável que aumente a produção nacional. O progresso social se vinculará solidamente ao desenvolvimento econômico...Do mesmo passo estaremos procurando alcançar nossa emancipação econômica, na melhor escala compatível com as inexoráveis interdependências internacionais" (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, pp. 12-3).

Aquilo que significava a menção à "escala compatível" entre "emancipação econômica" e "interdependência internacional" não poderia ser melhor explicitada adiante:

> "A carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifícios dos níveis de vida, reclama um crescente influxo adicional de capitais estrangeiros...Em face da experiência do após-guerra na finança mundial, devemos esperar mais da cooperação técnica e financeira de caráter público. Até porque a maior aplicação de capitais privados pressupõe a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões públicas em setores básicos, tais como energia e transporte...Nossas fontes de capitais públicos são hoje o governo norte-americano, através do Eximbank, e os organismos internacionais, criados em Bretton Woods, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional...Vale salientar que o Brasil está incluído entre as áreas da economia mundial que se devem beneficiar com a ajuda técnica e financeira através do denominado Ponto IV, ou seja, o programa de assistência do governo norte-americano às regiões economicamente subdesenvolvidas..." (idem, pp. 187-8).

---

[233] Para uma análise da atuação de João Neves na IV Reunião de Consulta, ver L. Martins (1973), pp. 373-7, M. Bandeira [1973(1997)], pp. 263-5, e M.C. D'Araújo, 1982, pp. 139-141. A tentativa de voltar a vincular a questão econômica ao alinhamento militar (por meio da ameaça comunista interna) também ficaria clara, mais tarde, na carta que João Neves destinaria ao Secretário de Estado Acheson para apresentá-lo, em julho de 1951, ao general Góes Monteiro, em viagem a Washington para negociar a cooperação militar: "I trust that you realize that the continuous conspiracy of internal communism headed by Luiz Carlos Prestes and others agents is causing my Government considerable apprehension and that our utmost vigilance is required to prevent any armed turbulences...These considerations apply to communism in its militant form, for otherwise the country is confident turned to the work of economic recovery and both the people and Congress are strictly adhering to the duty of supporting the Government of President Vargas in his task of fighting inflation and creating the means for the improvement of the standard of living of Brazilians" (NA-M1487: 732.5811/7-951). Nos memorandos norte-americanos relatando as conversas de Góes Monteiro, ele seria ainda mais explícito na tentativa de vincular as questões econômica e militar: "The General was to emphasize that Failure to secure Brazil's internal situation (i.e., control Communism) and to build up its industrial strenght would jeopardize not only Brazil but the security of the whole country" (NA-M1487: 732.5811/8-1751). Ou ainda mais explícito na terceira reunião, depois de experimentar a resistência nas anteriores e, provavelmente, receber novas instruções do Brasil: "He mentions a internal depression affecting the country's economic and financial foundations...Goes interjected that he is not asking for another program (of grants) in the economic field but that money be made available by banks" (NA-M1487: 732.5811/8-2251).

Desde o início das gestões bilaterais, era claro ao governo Vargas que o Ponto IV criara uma excelente oportunidade. Aproveitando o momento geopolítico favorável e reconduzindo João Neves ao MRE, o objetivo do presidente era trocar o alinhamento político-militar por colaboração econômico-financeira, seguindo o padrão que dera certo nas negociações que levaram ao financiamento da CSN em 1942 e buscando assegurar, agora, não só suprimentos essenciais em caso de emergência, como recursos para levar adiante os projetos de superação dos estrangulamentos na infra-estrutura de transportes e energia identificados na campanha presidencial. Isto era confidenciado por João Neves a Oswaldo Aranha, em carta datada de 09/01/51:

> "Devemos cooperar — e havemos de cooperar com os Estados Unidos —, mas a cooperação deve ser recíproca, conseguindo nós que as utilidades a serem alcançadas no estrangeiro se convertam em utilidades indispensáveis ao Brasil, em bens de produção ou semelhantes...se entregarmos, embora bem vendidos, nossos minerais estratégicos, é justo que também tenhamos fábricas de seus produtos para nossa defesa que é, também, a defesa dos Estados Unidos" (OA 51.01.09).

Também era claro ao governo brasileiro que o objetivo estratégico norte-americano, ao iniciar nova rodada de "cooperação pan-americana", era assegurar o fornecimento de minerais estratégicos no Brasil e, se possível, contar com o apoio de uma nova força expedicionária brasileira na Coréia (ver *O Globo*, 19/01/1951; GV 51.01.01/1; OA 51.01.09). Como Vargas resistiu atender à solicitação de envio de tropas à Coréia, a posse de materiais estratégicos foi o principal trunfo utilizado pelos negociadores brasileiros para assegurar a colaboração financeira externa, desde o início das negociações bilaterais. De fato, Vargas chegaria mesmo a afirmar publicamente, em entrevista ao jornal *O Globo* em 19/01/1951, que a exportação de areias monazíticas seria a grande arma brasileira nas negociações bilaterais com os norte-americanos durante a Reunião de Chanceleres, dali a três meses (o que não deixaria de ser enfatizado em despacho do vice-cônsul norte-americano no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado: NA-M1489: 832.00/1-2251). No memorando enviado ao embaixador norte-americano em meados de janeiro de 1951, em que estipulava os termos da barganha, Vargas tampouco escondia (antes de sua posse) que:

> "A boa vontade do governo brasileiro de contribuir com as matérias-primas nacionais para a economia de emergência dos Estados Unidos deve encontrar sua contrapartida na boa vontade do governo norte-americano de conceder prioridades de fabricação e créditos bancários a termo médio e longo, para a imediata execução de um programa racional de industrialização e de obras públicas, ao qual serão consagrados os principais esforços da administração brasileira"(GV 51.01.04/2).[234]

[234] Vargas também solicitava que os Estados Unidos não buscassem reduzir artificialmente os preços do café ou outros produtos exportados pelo Brasil, além de arrolar um grande número de projetos internos a serem financiados e exigir prioridades de suprimento de insumos essenciais em meio à escassez trazida pela Guerra da Coréia.

As pressões de Vargas surtiram efeito. Ao receber o extenso memorando, o Sub-Secretário de Estado, Edward Miller, sugeriu ao Secretário Dean Acheson que assinasse um memorando ao presidente Truman sobre as negociações com o Brasil, em que se afirmava que o memorando enviado por Vargas criava uma nova urgência nas relações bilaterais e era "um dos mais importantes documentos das relações Estados Unidos-Brasil nos anos recentes" (NA-M1489: 832.00/1-2551). Em julho de 1951, após intensas negociações, a CMBEU foi constituída a partir de um compromisso *informal* norte-americano de assegurar pelo menos US$ 300 milhões para financiar os projetos aprovados pela Comissão Mista (junto ao Banco Mundial e ao Eximbank).

O que importa frisar, neste momento, é que as diretrizes da política externa brasileira continuaram sendo seguidas nas conversas iniciais que levaram à assinatura do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos em março de 1952. Com este acordo, o governo brasileiro negava-se ao envio de tropas mas se comprometia a negociações de contratos específicos de fornecimento de materiais estratégicos para a mobilização militar norte-americana (manganês, areias monazíticas e urânio, por exemplo) — além do embargo de tais materiais a países da "Cortina de Ferro" —, em troca de novas promessas de fornecimento de insumos essenciais em caso de guerra e de apoio futuro para o aparelhamento e treinamento das forças armadas brasileiras (ver M. Bandeira, 1973-1997, pp. 265-271, e M.C. D'Araújo, 1982, pp. 148-155). Reforçando a pressão em suas diretrizes ao general Góes Monteiro, que viajaria aos Estados Unidos em meados de 1951 para as gestões que resultariam no Acordo Militar de 1952, Vargas voltaria a argüir que:

> "O Brasil necessita de auxílio americano para a solução dos problemas básicos de transporte, industrialização e produção de energia; e os Estados Unidos necessitam de apoio militar brasileiro, passivo e ativo, na luta travada contra a URSS e o grupo de potências satélites...(não havendo como) contribuir para o esforço coletivo sem que os Estados Unidos lhe forneçam os elementos básicos para ele sair das dificuldades que lhe entravam o seu desenvolvimento econômico" (GV 51.06.27/2).

Com o apoio informal ao financiamento dos projetos da CMBEU e os termos formais do Acordo Militar, a barganha, no entanto, apenas começara. Como o principal trunfo brasileiro era a oferta de minerais essenciais ao esforço de guerra norte-americano, a posição de barganha do governo brasileiro mostrar-se-ia muito vulnerável assim que novas fontes de suprimento ficassem disponíveis dentro e fora dos Estados Unidos, como não demoraria a acontecer. Sem este trunfo, a importância geopolítica do Brasil voltaria àquela anterior à Guerra da Coréia, mantendo diminuta importância no palco de manobras da Guerra Fria.

De certo modo, isto já havia sido indicado pelos norte-americanos enquanto pretendiam incluir na barganha a participação militar de tropas brasileiras na Coréia. Durante a visita de Goés Monteiro aos Estados Unidos, o negociador norte-americano, general Sibert, bem orientado pelo Departamento de Estado para evitar vincular questões econômicas aos acordos militares negociados pelo Departamento de Defesa, foi sincero a ponto de mostrar ao general brasileiro que a escala de prioridades militares norte-americanas variava nas diferentes áreas geográficas (de 1 a 6, o Brasil estava na escala 6); que a escassez de suprimentos para áreas de maior prioridade impedia-os de atender às solicitações brasileiras imediatamente; mas que a participação direta na Coréia poderia elevar a posição brasileira da área de menor prioridade para a primeira categoria.[235]

Como veremos, independentemente da maior ou menos coerência da diplomacia brasileira, o sucesso da barganha comandada por Vargas dependia da existência de oportunidades que não eram controladas de dentro para fora, mas que, ao contrário, podiam desaparecer de acordo com injunções externas inesperadas.

b) A Assessoria Econômica

A Assessoria Econômica, por sua vez, foi formada por Vargas com duas funções principais, segundo os depoimentos de seus membros.

Primeiro, cabia-lhe assessorar Vargas na avaliação de novos projetos ministeriais e dos relatórios de execução dos programas já em andamento. Ao realizar esta avaliação de projetos e relatórios setoriais, é provável que a Assessoria acabasse funcionando para o presidente como uma "memória" da coerência entre os projetos e sua execução, avaliando-os não apenas em sua coerência interna mas também em termos de sua coerência com as diretrizes gerais do governo. Este trabalho era evidentemente articulado a outra de suas atividades, a coordenação da redação das Mensagens Presidenciais, em que os projetos setoriais propostos para o ano eram expostos, em conjunto com uma avaliação do desempenho da administração no ano passado *vis-à-vis* os objetivos que haviam sido delineados.

Como vimos, o próprio Rômulo de Almeida acreditava que o objetivo de Vargas ao formar uma assessoria para exame dos processos que precisava despachar era o de melhor controlar as iniciativas do gabinete ministerial e a execução de seus programas, mas sem delegar este controle aos assessores diretos que o auxiliavam: o presidente, em suas palavras, "me explicou que no

[235] Em suas palavras: "Brazilian participation would have favorable effects on US public opinion and increase the possibility of Brazil receiving a good share" (NA-M1489: 832.00/8-1251; ou M1487: 732.5811/8-1751).

primeiro governo tinha cometido alguns erros por despachar diretamente com os ministros, que às vezes era induzido pela exposição do ministro, e a coisa continha alguns elementos que ele devia ter examinado melhor" (R. Almeida, *Depoimento Oral ao CPDOC-FGV, reg. E-109,* 1980, p. 5).[236]

Se uma das atividades da assessoria era a de auxiliar Vargas na fiscalização e controle da administração, a atividade mais conhecida de seu grupo de assistentes diretos, porém, era a de elaborar projetos que envolviam, com freqüência, a proposta de uma nova agência pública para administrar os programas. A participação direta de Vargas no comando dos trabalhos propositivos também era permanente: o presidente não delegara à sua assessoria poderes para agir independentemente de seu gabinete, embora lhe delegasse autonomia para iniciar propostas ou reelaborar propostas oriundas dos ministérios. Em um comentário que manifesta a centralização que Vargas exercia, Rômulo de Almeida revelou que os assessores também podiam apresentar propostas, mas as diretrizes e autorizações iniciais e as deliberações finais eram atribuições mantidas sob o foro do presidente.[237]

Como "braço" de Vargas na formulação de novos programas, a atuação da Assessoria foi pródiga: Petrobrás, Fundo Nacional de Eletrificação, Eletrobrás, Plano Nacional do Carvão, Comissão de Desenvolvimento Industrial (e seu Plano Geral de Industrialização), Subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis, CAPES, Reforma Administrativa, Carteira de Colonização do Banco do Brasil, Instituto Nacional de Imigração, Comissão Nacional de Política Agrária, Banco do Nordeste do Brasil, Plano Nacional do Babaçu, Companhia Nacional de Seguros Agrícolas e Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais (na listagem de M.C. D'Araújo, 1982, p. 135). Vários dos programas propostos, evidentemente, não foram simplesmente

---

[236] Evidentemente, este aspecto do trabalho da assessoria devia ser conduzido da forma mais discreta possível e com grande tato político, pois não implicava na delegação direta da tarefa de reorientar as iniciativas do gabinete ministerial: "Este trabalho naturalmente exigia um pouco de consulta também, às vezes, no nível ministerial, para melhor informação ou mesmo para conversar com ministro, evitar qualquer dúvida, entendeu? Evitar de toda maneira que o nosso trabalho fosse um trabalho de revisão do que o ministro está fazendo. Era um trabalho de assessoria, quer dizer, de confiança pessoal do presidente da República, mas não era uma idéia de fazer uma revisão, de fazer uma marcação contra o ministro...A assessoria era um braço do presidente da República, inteiramente" (idem, p. 6).

[237] "...alguns (problemas) eram iniciativa do presidente; outros que eram iniciativa da própria Assessoria, a gente propunha ao presidente; e outros que eram suscitados por algumas idéias que vinham do ministério, mas vinham imaturas...A nossa política era fazer o Estado atuante...a Assessoria era um órgão do presidente. Eu digo a 'nossa política' (era) a política em que a Assessoria se integrava com o presidente...Nós funcionávamos como uma assessoria, quer dizer, com uma linha de subida e uma linha de subida. Tanto o presidente nos dizia: 'Quero examinar isso'; como a gente dizia: 'Presidente, este assunto e tal'. Nós nos integrávamos nas diretrizes básicas do presidente. Nós tínhamos naturalmente um certo dinamismo, nós tínhamos poder de iniciativa no sentido de apresentar ao presidente propostas, isso sim. Isso é claro que sim. Mas o presidente reagia, porque o presidente trabalhava de uma maneira burocrática" (idem, pp. 6-9).

agregados a agências estatais já existentes, mas envolveram a criação de agências especificamente voltadas a coordenar sua implementação.[238]

Ainda que a maior parte dos projetos da Assessoria Econômica não envolvesse o recurso a fontes de financiamento externo, há indícios que tornam duvidosa a tendência de ver sua presença junto a Vargas como incoerente às agências de governo mais diretamente vinculadas a projetos dependentes da obtenção de fundos externos (como, em particular, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos). Cabe lembrar, aliás, que em um dos principais conflitos políticos da época entre "xenófobos" e "entreguistas", ou seja, na polêmica em torno às denúncias de Vargas sobre o "sangramento" da economia brasileira pelas remessas ilegítimas de lucros e dividendos, a postura de Rômulo de Almeida foi a de procurar demover seu chefe de modificar retroativamente o registro do capital estrangeiro investido, para efeitos de cálculo das remessas legalizadas (GV 51.12.29/2). Na verdade, nem Vargas nem os membros da Assessoria tinham uma aversão por princípio ao recurso a capitais externos, resguardada, nos projetos originários da Assessoria que a ele apelavam, sua vinculação a *joint ventures* que garantissem o controle da destinação dos recursos às prioridades de investimento identificadas.[239]

A questão é evidente naquele que seria o maior motivo de campanha nacionalista no período. Nas diretrizes de Vargas para o início dos estudos que levariam ao Programa do Petróleo Nacional e à Petrobrás, há uma indicação explícita a seu principal assessor que repete vários de seus pronunciamentos sobre o tema, quando tratava de defender publicamente (mas talvez não privadamente) o projeto encomendado a seus assessores: a solução nacionalista devia ser "eficaz" (R. Almeida, 1980, p. 6). Isto é, devia ser "um projeto nacionalista para resolver o problema do petróleo. Mas um projeto para funcionar" (R. Almeida, 1988, p. 15). Aquilo que este apelo à eficácia significava torna-se mais claro em um pronunciamento público de Vargas defendendo o projeto original da Assessoria:

---

[238] Para uma análise geral das transformações operadas no aparelho de Estado durante o segundo governo Vargas, ver S. Draibe, 1980, cap. 3; para uma listagem sucinta dos órgãos criados em seu governo, sob influência da Assessoria Econômica ou não, ver P.C. Dutra Fonseca, 1987, p. 366.

[239] Nas palavras do próprio Rômulo de Almeida: "Estava muito integrado o objetivo nacionalista e social. Por isso nós tínhamos certas restrições realmente, certas limitações ao capital estrangeiro, mas não chauvinistas. Nós considerávamos objetivamente que em alguns casos você não podia deixar de utilizar o capital estrangeiro...a nossa atitude não era uma atitude chauvinista, nós achávamos apenas o seguinte: as atividades básicas deveriam estar sob o comando nacional e o comando do Estado brasileiro. Mas agindo com muita flexibilidade, com muita capacidade de operação, eficiente, para que pudesse ser eficaz..." (R. Almeida, 1980, p. 9). Corretamente, Almeida também afirmava que este tipo flexibilidade nacionalista não era uma posição política nova do presidente: "(o nacionalismo) já estava na biografia do presidente, inclusive nos discursos da campanha e acredito também que estava implícito no tipo de escolha que ele fez para a Assessoria. Se ele me escolheu, tomou informação e me testou, viu as idéias e a equipe que eu formei. Então...aí está a diretriz tomada" (idem, p. 10).

"A diretriz nacionalista, consubstanciada na legislação vigente e mantida na elaboração do projeto da Petrobrás, deverá efetivar-se na execução do programa do petróleo. Nada adiantariam dispositivos legais de cunho aparentemente nacionalista se, de um lado, impedissem a solução do problema, ou, de outro, pudessem ser burlados em proveito de interesses contrários aos nacionais" (*Os fundamentos da Petrobrás,* 1952, p. 40).

Como se sabe, o projeto original da Petrobrás resguardava o monopólio das jazidas e concentrava o poder decisório na *holding* de controle estatal, mas abria a possibilidade de associações com a iniciativa privada estrangeira (através de subsidiárias locais) na pesquisa, lavra e produção de petróleo, sem afetar os interesses já consolidados na distribuição. Os representantes do truste internacional do petróleo reclamaram do projeto varguista argumentando que ele, na prática, significaria transferir capacitação tecnológica e fundos financeiros para empreendimentos controlados, de fato, por uma *holding* estatal. Mas o projeto original da Petrobrás pode ser encarado, precisamente, como um símbolo do projeto de desenvolvimento esboçado pelo governo Vargas: recorrer a recursos externos sem comprometer o controle (ou perdendo o menor controle possível) sobre a destinação dos recursos, buscando orientá-la segundo finalidades internas de desenvolvimento.[240]

***

A tendência a enfatizar as diferenças entre a Assessoria Econômica, de um lado, e o Ministério das Relações Exteriores e a CMBEU de outro, por vezes implica em esquecer o grau em que suas diferenças eram imaginadas como complementares, no sentido de viabilizar de diferentes maneiras a centralização de recursos administrativos e financeiros necessários para a execução do projeto de industrialização dos setores básicos proposto por Vargas. Quanto a isto, não se pode esquecer que, ao contrário de projetos da Assessoria que apelavam a associações com o capital estrangeiro, parte dos recursos a serem obtidos para financiar projetos elaborados pela CMBEU

[240] Sobre a questão do petróleo, ver G. Cohn (1968), L. Martins (1973), e G. Moura (1986). Para a defesa do projeto original da Petrobrás feita por Rômulo de Almeida no Congresso Nacional, mostrando a uns que uma eventual participação de testas-de-ferro brasileiros do truste internacional seria necessariamente muito limitada em poder decisório (ainda que viesse a adicionar recursos financeiros significativos sob controle da *holding* estatal), e a outros que a solução do problema justificava a decretação de novos impostos, ver Mário Victor (1970), pp. 321-324. Como já discutido, a participação controlada do capital estrangeiro nas indústrias de base era defendida por Vargas na campanha presidencial, e voltaria a sê-lo na "Mensagem Programática" de 1951, especialmente no que tange à questão do petróleo: "O governo não poupará esforços para alcançar, com presteza, a solução deste problema, e para isso conjugará esforços da iniciativa oficial e da iniciativa privada, confiando a empresas de um e outro tipo as tarefas de industrialização e as de exploração desse combustível, sem prejuízo do princípio de que as jazidas do petróleo constituem patrimônio nacional e devem ser monopólio estatal" (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, pp. 162-3).

seria constituída por fundos *públicos* externos direcionados a um banco estatal doméstico (o BNDE), responsável final pelo controle e distribuição dos recursos internamente, em conjunto com significativa mobilização de recursos extra-orçamentários locais.

É verdade que, retrospectivamente, o próprio Rômulo de Almeida não escondeu seus atritos e suspeitas, no que tange aos projetos estatais para o setor elétrico, em relação aos membros do governo mais adeptos da "cooperação internacional" no setor, afirmando (nada injustamente) que "...o pessoal da Comissão Mista era um pessoal essencialmente antiestatista, privatista, a favor da Light, a favor das Empresas Elétricas Brasileiras, toda política era trazer dinheiro americano para reforçar a Light e as Empresas Elétricas Brasileiras" (1980, p. 8). Escrevendo posteriormente sobre o *sentido geral* das atribuições da CMBEU, no entanto, seria o mesmo Rômulo de Almeida quem estabeleceria nuances, enquadrando o trabalho da Comissão Mista nas diretrizes desenvolvimentistas de seu chefe e enfatizando o caráter complementar (e não incoerente) que a CMBEU tinha no interior do projeto nacionalista (flexível) de Vargas (R. Almeida, 1982, p. VII).[241]

É claro que o esforço de complementação entre diferentes fontes de recursos e diferentes agências para canalizá-los, no interior de um mesmo governo, não deixaria de envolver conflitos de interesses e diferenças de visão entre seus membros, o que não significa que inexistisse, de antemão, um plano de articulação de esforços e divisão de tarefas que buscava assegurar, pelo alto, a complementariedade entre eles. É claro, também, que tais diferenças e conflitos acabariam

---

[241] Sobre a CMBEU, cf. L. Martins (1973), Malan et alli (1977), M.M. Viana (1980) e G. Mantega (1984). Nas palavras de Rômulo de Almeida, comentando agora os trabalhos da CMBEU em sua relação com as diretrizes globais do governo, no prefácio escrito ao livro de M.C. D'Araújo (1982): "Alguns minimizam a contribuição para uma economia menos dependente, face às supostas concessões conciliatórias a interesses estrangeiros e associados, sem se darem conta de que tais concessões foram mínimas e, aliás, corresponderam ao útil trabalho da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos nos estudos específicos para melhoria do equipamento e operação das estradas de ferro, portos, redes elétricas, armazenagem etc., para os quais o Banco Mundial financiaria US$ 300 milhões, fora possíveis empréstimos vinculados do Eximbank...De toda maneira, se Vargas jogou uma cartada no dinheiro do Banco Mundial e no Eximbank, fê-lo sem comprometer interesses nacionais, até mesmo com a consciência de que esses empréstimos seriam na realidade créditos de fornecedores, interessando tanto aos projetos mutuários quanto aos exportadores norte-americanos (e também europeus, no caso do Banco Mundial); e, ainda mais, enquanto abria uma larga frente autônoma do desenvolvimento nacional, quer dizer, independente de recursos externos. Quanto ao capital estrangeiro, podia ser desejável, no caso de certas tecnologias, ou pela idéia então corrente de que era preferível comprar a ele, aqui, do que a ele, via importações. Dessa forma, buscava diversificar as fontes. Assim foi o estímulo especial para a vinda da Mercedes Benz e da Manesmann, cuja localização descentralizada, próximo a Belo Horizonte, foi decisão sua". Esta política de diversificação das fontes de capital, apelando a empresas européias, seria reforçada (mas não criada) pelo governo JK. A respeito das queixas de Almeida sobre o setor elétrico, é verdade que, ao ser destituída a partir de uma decisão unilateral do governo Eisenhower, a CMBEU possibilitara o financiamento de projetos na ordem de US$186 milhões, sendo que quase um terço (US$60 milhões) foi destinado às grandes filiais estrangeiras, AMFORP (US$ 41,1 milhões) e LIGHT (US$18,8 milhões) — e não, ao contrário do argumento de S.B. Vianna, 1985, p. 156, nota 349, apenas à LIGHT. Mas a CMBEU não podia ser reduzida a isto: a totalidade dos 41 projetos aprovados exigiriam um total de US$ 387 milhões, a maioria dos quais não se destinariam a subsidiárias estrangeiras. No depoimento de um renomado integrante da CMBEU, ao final dos trabalhos "os grandes projetos da Comissão Mista, que eram os de eletricidade, o da Rede Ferroviária Nacional, o de reequipamento do DNER, do Departamento de Portos, todos esses ficaram suspensos" (Lucas Lopes, 1991, p. 121).

por dificultar a conciliação prática dos planos. A despeito dos planos nacionalistas para o setor elétrico já manifestos por Vargas desde a Mensagem Presidencial de 1951, por exemplo, a política favorável às empresas estrangeiras no setor elétrico era quase um dogma no Banco Mundial, já era cara a Dean Acheson no Departamento de Estado, e seria ainda mais a John Foster Dulles, seu sucessor no governo Eisenhower. Como veremos, os norte-americanos usariam o controle de fundos financeiros como um recurso político para buscar preservar a posição do capital estrangeiro no setor elétrico brasileiro, o que ia de encontro aos projetos nacionalistas e estatizantes do governo.

De todo modo, independentemente da redução de autonomia decisória inerente à dependência de fundos externos, Vargas buscaria maximizar a vinculação dos recursos aos projetos de investimento priorizados. O ideal seria contar com recursos externos sem perder a capacidade de decidir sobre a destinação destes recursos, canalizando-os, se possível, através de empreendimentos estatais (ou mistos) — algo evidente nos planos para o setor energético (eletricidade e petróleo), e algo mais que garantido no setor de transporte, uma vez que as principais ferrovias já haviam sido nacionalizadas e não havia interesses privados significativos nas estradas de rodagem. Como o projeto varguista envolvia impôr certas condições de relacionamento com o capital estrangeiro, sua preferência era indubitavelmente pelo acesso a recursos transferidos por mediação política (bilateral ou multilateral, isto é, o Eximbank ou o Banco Mundial). Não obstante investimentos privados fossem admitidos (especialmente por meio de *joint-ventures)*, era moeda corrente na cúpula do governo a idéia de que sua atração dependia inicialmente da resolução dos "pontos de estrangulamentos" da expansão industrial. Esta também era a posição do BIRD, embora a ênfase do Banco Mundial na possibilidade de que o capital externo continuasse participando ativamente mesmo do setor de infra-estrutura (para não falar de insumos básicos), puxando consigo investimentos em outras áreas, se mostrasse diferente da postura preferida por Vargas. Para ele, o ideal seria ampliar o escopo de atuação de empresas estatais, mobilizar recursos domésticos para financiá-las e complementá-los com fundos externos.

As táticas aparentemente dúbias que o presidente utilizou tentando assegurar o controle sobre os termos da conciliação entre recursos externos/desenvolvimento interno são sugestivas das restrições que orientavam seu esforço de conciliação; mas era o próprio Vargas quem racionalizava como ninguém algumas destas restrições (conforme o discurso de segundo aniversário do governo):

"Desde o início, foi traçado um plano de ação, uno, coerente, realista, cujas partes se articulam e se entrosam e cujos efeitos se farão sentir progressivamente, à medida que forem amadurecendo os frutos dos nossos esforços. O ponto capital desse programa, que

> há dois anos vem sendo executado, consiste em mobilizar as nossas escassas disponibilidades financeiras para atender às necessidades crescentes do nosso desenvolvimento. Quando foi preciso reforçar os recursos próprios do país, procurou o governo obter financiamentos internacionais e investimentos de capital estrangeiro, recebendo fraternalmente os que aqui vieram para se radicar e produzir e não apenas para especular e enriquecer" (*O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. III, p. 265).

Se o objetivo que levara ao recurso ao financiamento externo era implementar projetos de investimento necessários ao desenvolvimento nacional, mas se a autonomia decisória sobre os projetos podia ser limitada pela própria dependência de fundos externos, por quê não recorrer mais decididamente a fontes internas de recursos? A justificativa mais comum era não ser possível concentrar os fundos necessários para os planos nacionais de desenvolvimento apenas com base em "nossas escassas disponibilidades financeiras" ou, pelo menos, "sem sacrifícios dos níveis de vida" (in G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, p. 187), mas veremos que as difíceis relações com o Congresso Nacional são um motivo mais profundo. Significativamente, os fundos internos que constituíram os recursos do BNDE foram aprovados pelo Congresso meramente como uma "contrapartida" nacional para os recursos que a diplomacia conseguira barganhar junto aos norte-americanos.

Uma vulnerabilidade evidente da estratégia conciliatória é que, como não controlava diretamente as decisões que dependiam de agentes políticos externos (mas tampouco poderia contar com um Congresso que aprovasse grandes reformas fiscais e financeiras internas que diminuíssem a dependência de recursos externos), o projeto era sujeito a condicionamentos políticos externos que podiam ser revertidos subitamente, como foram. O problema é que sendo verdade que a Vargas não interessava abrir indiscriminadamente ao capital estrangeiro as portas do país (como se dizia na época), mas sim controlar estritamente a associação, ele tampouco pretendia deixar de contar com fundos externos que pudesse direcionar para os programas que julgava prioritários ao desenvolvimento econômico do país. A dubiedade de sua postura (professar o nacionalismo mas recorrer à cooperação) era, de certo modo, uma dubiedade inscrita nas restrições que respeitava ao buscar promover, através de diferentes frentes de atuação, seus objetivos estratégicos.

Ademais, o presidente não podia admitir a extensão de sua dependência em relação a um bom encaminhamento da barganha por recursos externos. Pelo contrário, precisamente para poder forçar melhores barganhas com o governo norte-americano e o Banco Mundial, a tática de negociação de Vargas, às vezes para desespero de seus diplomatas, freqüentemente recorreu a ameaças de seguir uma direção avessa à "cooperação internacional", aludindo que ela não trazia resultados concretos. Com o benefício da visão retrospectiva, sabemos que esta tática não foi suficiente para assegurar indefinidamente uma boa barganha, pois, na prática, não alterava os

dados estruturais da vulnerabilidade do projeto. Pior: a dubiedade aparentemente calculada de Vargas tendia a confirmar suspeitas expressas no interior da chancelaria norte-americana, como veremos, de que o governo brasileiro não estava disposto a oferecer concessões solicitadas, visando apenas manipular a "boa-vontade" internacional para implementar seus objetivos nacionalistas, mesmo sem ter tanto a ofertar para justificar o preço cobrado pela cooperação.

É verdade que Vargas iniciara seu governo tendo mais motivos (e em breve teria muito mais) para desconfiar da "sinceridade" das rezas norte-americanas de cooperação. Afinal, ele sabia que sua posição de barganha dependia das considerações geopolíticas no embate entre os países-líderes dos blocos de poder rivais. O que debilitava a posição brasileira era que, não havendo sérias dúvidas de que o Brasil estava sob a "área de influência" dos norte-americanos, não era muito elevado o preço que eles estavam dispostos a pagar para assegurar o alinhamento brasileiro ao "mundo livre".

A história recente era repleta de lições. Como Vargas mesmo costumava afirmar aos interlocutores diplomáticos norte-americanos, enquanto os Estados Unidos destinaram muitos recursos no pós-guerra para restaurar a rede ferroviária italiana destruída em parte graças ao esforço dos soldados brasileiros, ao Brasil não foram destinados sequer os recursos necessários para a manutenção de ferrovias que teriam se desgastado, precisamente, por causa da intensa remessa de materiais estratégicos às forças aliadas contra o Eixo (NA 832.00 TA/5-2053, anexo 14). Era evidente que o fato de que a Europa — e a Itália em particular — era palco por excelência da Guerra Fria explicava o destino distinto dos aliados norte-americanos no pós-guerra, algo que, diante da nova oportunidade, Vargas exigia reparação. Não obstante Vargas aparecer como um credor ressentido, porém, sua maior fraqueza tática estava, segundo os analistas da Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, em não incorporar em seus cálculos o fato de que seus interlocutores sabiam que, por estar interessado na cooperação externa — e ser até dependente dela —, ele apenas blefava com suas ameaças de não cooperar, visando oferecer o mínimo de concessões e obter o máximo em troca.

De fato, desde o início das gestões bilaterais, os analistas políticos norte-americanos acreditavam que, ao manter uma postura ambígüa diante da cooperação, Vargas deixava transparecer seus oportunistas interesses nacionalistas, ou seja, seu intuito de só cooperar barganhando um preço elevado demais diante do que poderia (ou queria) oferecer. Eles não eram confundidos pela aparente ambigüidade tática de Vargas. O dúbio discurso na campanha presidencial (Niterói, 03/09/1950) em que o candidato tratou da política externa desejável para o Brasil como uma política de independência "entre os dois mundos rivais" ("até porque uma paz, que desse ao mundo um único senhor, viria tão cheia de perigos quanto a mais mortífera das guerras"),

foi imediatamente encarado como um blefe, pois o Brasil não teria sequer condições políticas internas para reativar uma nova política de "eqüidistância pragmática" aproximando-se da União Soviética. Na verdade, Vargas estaria apenas preparando a cobrança de um alto preço por uma nova solicitação de alinhamento à política externa norte-americana, aproveitando a oportunidade aberta por um convite externo (e não por uma imposição interna), como ele e seu chanceler (Oswaldo Aranha) cobraram durante a Segunda Guerra.[242]

Se antes da posse do segundo governo o estilo de Vargas já era conhecido pelo Departamento de Estado, depois que o presidente se suicidou a tática de barganha de Vargas e seus "homens de confiança" ficaria ainda mais clara aos analistas norte-americanos (embora nenhum tivesse previsto o suicídio). Afinal, eles puderam comparar a dubiedade do segundo Ministro da Fazenda de Vargas, Oswaldo Aranha (o membro do segundo gabinete ministerial de Vargas presumidamente mais adepto da "cooperação internacional"), à verdadeira boa-vontade do Ministro da Fazenda nomeado depois do suicídio, Eugênio Gudin. Por exemplo, a propósito da visita do novo Sub-Secretário de Estado ao Brasil, Henry Holland:

> "I see no reason for our 'courting' Aranha. He was not a good Finance Minister, nor did he improve our relations with Brazil. On the contrary, he said some nasty things about us publicly (and then privately assured us he didn't mean them. They were only for 'internal consumption'). We do not have to curry favor with Aranha. He has always 'used' us. Gudin is far and away the better man, both for us and for Brazil." (NA-M1487: 732.00/10-2854).[243]

---

[242] "The Embassy is informed on excellent authority that Vargas' speech was drafted by João Neves da Fontoura, and was gone over by Oswaldo Aranha prior to its delivery. Hence, there is to be found in it the handwork of three of Brazil's master's of ambiguity, in a country whose heritages lend themselves to ambiguity. Likewise, there is to be found in it the work of Brazil's cleverest politicians, whose very weakness, to informed persons, are to be found in their 'cleverness' and its frequent transparency" (NA-M1487: 732.00/9-1450). Ou, ainda antes do final da campanha eleitoral: "Vargas remains in foreign relations, as elsewhere, something of a question mark. Admittedly tinged with nationalism, his records shows that with respect to the United States he can be both difficult and extremely cooperative...In the last analysis, the key to Vargas is probably his almost complete oportunism. While in his relations with the United States he might well attempt to drive an occasional sharp bargain, it is the feeling of the reporting officer that in general he could be counted on to go along with the traditional Brazilian policy of cooperation with the United States" (NA-M1487: 732.00/9-2050).

[243] A extensão em que Oswaldo Aranha podia mudar de tom também nos contatos diplomáticos privados é ilustrada em dois memorandos de conversa feitos pelos interlocutores norte-americanos. Em uma delas, no início de 1954, "he launched into a series of accusations against the United States Government for not cooperating with Brazil and implied, when questioned, that the United States Government should directly assist in the development of Petrobraz (sic)" (NA-M1489: 832.2553/1-1954). Em ocasião anterior, por outro lado, em agosto de 1953 (quando os resultados da visita de Milton Eisenhower ao Brasil ainda não eram conhecidos), Aranha recebeu privadamente o representante da Richmond Petroleum Company of California, que relatou sua conversa ao Departamento de Estado mencionando que Aranha afirmara que a regulamentação do petróleo ainda não estava fechada, e que citara o Tratado de Methuen como um exemplo histórico da vantagem que uma boa relação com os Estados Unidos poderia trazer para o Brasil: "He said that the original idea of the President was to organise Petrobras as a sort of a controlling body in the development and operations of the oil industry. (I did not agree with him but I didn't tell him so.)...The type of legislation he believes that will come out, will not be the pattern after the free enterprises nor the one the nationalists. It would be something half way between. The minister had thought that under the original draft of the law as presented to Congresss, foreign capital could come in and to this effect he said some good lawyers had told him he was right (The American Embassy, at the request of the Minister, made a special study through one

O que podia confundir analistas, contemporâneos de Vargas ou não, era que a tática de entrar em barganha sem fechar suas opções (professar a "cooperação internacional" e fomentar o "nacionalismo", e às vezes vice-versa) não era utilizada pelo governo apenas nas relações diplomáticas. Segundo depoimento do deputado Eusébio da Rocha, teria sido o próprio Getúlio Vargas quem, um mês depois de mandar ao Congresso o projeto da Petrobrás preparado por sua assessoria e atribuir a Rômulo de Almeida a tarefa de defendê-lo no Congresso, teria incumbido ao deputado apresentar o substitutivo que instituía o monopólio estatal. Em comentário sobre isto quase trinta anos mais tarde, Rômulo de Almeida afirmava que apenas seguia as instruções do presidente, embora soubesse que "nós (Almeida, Soares Pereira e João Neiva de Figueiredo) éramos contra, (mas) que o presidente não era contra a idéia do monopólio, achava apenas inconveniente a explicitação, por essas razões políticas que aventei. Sobretudo a razão externa" (segundo ele, para não dificultar eventuais acordos com a Bolívia e o Peru: R. Almeida, 1988, p. 28). Não sem antes avaliar a resistência internacional e do Congresso, Vargas viria posteriormente buscar se apresentar como patrono do monopólio estatal (depois que a própria UDN abraçara a tese), fazendo abertamente aquilo que talvez quisesse fazer de início.

A forma de participação do capital estrangeiro na *holding* estatal estipulada no projeto original, de todo modo, já era tão limitada que era quase auto-evidente que não atendia ao escopo da participação que o truste internacional estaria disposto a aceitar (como a orientação jurídica da Embaixada Americana sobre o projeto original da Petrobrás deixaria claro e como, pressionado pelos nacionalistas no Congresso, Rômulo de Almeida praticamente revelava). Se esta característica do projeto original da Petrobrás não fosse desconhecida por Vargas, seu intuito inicial era o de evitar o ônus político que uma negativa direta (e não indireta) ao capital estrangeiro traria, escolhendo depois outra tática para alcançar o mesmo objetivo, podendo sugerir aos americanos que só fizera isto por "razões políticas", quando já ficara claro que o projeto que enviara não seria aprovado.[244]

---

of the company attorneys and said opinion was entirely contrary to what the Minister thought or thinks.)...He spoke then adressing himself to me that one thing which Brazil has done is to bring into America the portuguese principle of a close alliance with the Anglo-Saxon mission. He referred, of course, to the Anglo-Portuguese alliance of more than 200 years. In Brazil's case, of course, this alliance is with the United States...He told me that I should feel free to call on him for any information I may need. He told the same to Mr. Armstrong. Before leaving he told to all of us that he respects and admires the American Government but that he loves the American people" (NA-M1489: 832.00/9-953).

[244] Em seu depoimento oral ao "Projeto Memória da Petrobrás" (CPDOC-FGV, 1988, reg. E-205), Rômulo de Almeida admitiu que o objetivo inicial do governo era evitar a resistência política esperada (tanto do Congresso quanto internacionalmente) a uma proposta de monopólio estatal assinada por Vargas, mas que apesar de não mencionarem "a palavra monopólio, por essas duas razões políticas, estabelecemos um sistema que era um monopólio virtual" (p. 18). Na

De fato, a despeito de manobrar nos bastidores a favor do monopólio estatal (e de aparecer publicamente como o patrono da Petrobrás), a extensão em que Vargas e Aranha podiam mudar de tom nos contatos diplomáticos privados é bem ilustrada em um memorando de conversa feito por interlocutores norte-americanos. Buscando reabrir a barganha por recursos financeiros externos encerrada unilateralmente pelo governo Eisenhower, ambos (acompanhados de Sarmanho) receberam Milton Eisenhower no gabinete presidencial, durante sua missão de "boas maneiras" à América Latina em julho de 1953:

> "The president explained that Brazil would take action to reduce its imports by expanding the production of wheat and developing oil resources...President Vargas indicated that he would like to write personally to President Eisenhower, summarizing Brazil's economic situation and explaining the actions which the government proposed to take to develop resources and achieve a balance in international trade; he also indicated a desire to send one or two members of the official family to Washington to explain these matters... Matching the frankness of President Vargas and the Minister of Finance, who had referred to oil development as a 'political problem', Doctor Eisenhower indicated that it would present a political problem in the United States if Eximbank loans of substancial size were to require a recommendation for an increase in the legal debt level of the United States" (NA-M1487: 732.00/7-2753).

Valendo-se da dubiedade com freqüência, Vargas buscava conciliar no mesmo governo membros de diferentes perfis políticos e ideológicos, tentando preservar seu controle sobre eles no interior do governo (dificilmente lhes desautorizando publicamente), mantendo suas próprias opções táticas em aberto e, às vezes, evitando se responsabilizar diretamente por iniciativas que queria ver implementadas. Incorporando divisões de opinião ao governo (dividindo para reinar), buscava realizar objetivos nacionalistas (e com forte retórica nacionalista), porém sem deixar de utilizar recursos barganhados pela tática de "cooperação internacional". Mas, de preferência, atribuindo a busca de cooperação a membros específicos do governo — e não ao chefe, representante ímpar do povo-nação. Afinal, o chefe não podia ceder a um alinhamento automático de forma alguma. Tanto por motivos internos quanto externos, Vargas precisava apresentar-se como defensor *intransigente* da autonomia nacional e de seu povo ("emancipação" e

---

época, pressionado pelas críticas dos nacionalistas no Congresso, ele praticamente já revelara este intuito, ao defender o projeto original do governo nos seguintes termos: "Uma empresa nacional, subsidiária de uma companhia estrangeira, poderá ter o máximo de quatro mil contos de capital com direito a voto se a companhia achar conveniente: isso num capital total de dez milhões de contos, ou seja, quatro por mil. Para perfazer 7,5% do capital são necessárias quase duzentas empresas dessa categoria, cada uma entrando com quatro mil contos. Mas, meus senhores, esta hipótese faria com que a Standard Oil tivesse de aliciar um exército de 'testas-de-ferro', coisa inédita na história dos negócios em todo o mundo. Suponhamos a hipótese teórica de que viessem os trustes a eleger um dos diretores da empresa. Que aconteceria? Teriam colocado oitocentos mil contos nas mãos do governo. Se um diretor num Conselho de nove, sendo sete representantes do Poder Público, pudesse dominar esses nove, com muito menos de oitocentos mil contos ele controlaria um organização mil por cento estatal" (*apud* M. Victor, 1970, p. 321).

"desenvolvimento"), por mais fraca que fosse sua posição de barganha e mais forte que fosse sua necessidade de fundos externos.[245]

É claro que a tarefa de coordenação e implementação da estratégia política não era simples, em parte porque a tática de enfraquecer a posição política do interlocutor sem abandonar as boas maneiras no contato direto não era uma exclusividade dos brasileiros. Depois de afirmar na campanha presidencial de 1952 que mudaria a política de Truman para a América Latina, que se caracterizara pelo "stop-and-go, zig and zag" ("With the coming of war we frantically wooed Latin America. Then came the end of the war and the Administration proceeded to forget these countries just as fast"), de maneira a evitar o avanço do comunismo em um contexto de pobreza subversiva (através do "mutual working out of long-term economic problems"), o presidente Eisenhower alterou a política para a região de modo contrário ao que sugerira em campanha.

Logo no início da nova administração, o novo Secretário de Estado, John Foster Dulles, afirmaria em seção do Comitê de Orçamento do Congresso que, no que tange às ameaças comunistas, "Latin America's position in recent years has been relatively stable". Sendo assim, o Departamento de Estado poderia abandonar negócios que exigissem novas dotações orçamentárias, transferindo o intercâmbio econômico para a iniciativa privada. Não obstante, o Secretário revelava que ao Departamento de Estado caberia a tarefa mais agradável (e menos custosa) de multiplicar rituais e visitas diplomáticas:

> "We ought as rapidly as possible to shift from government grants to private activities which I think often can develop muttually advantageous intercourse with others countries much more effectively than government itself...Perhaps Government can gradually get out of the business of handling activities of that sort through public appropriations...Improved cultural relations with more visits fortunatelly

[245] Os brilhantes relatórios de conjuntura política produzidos pela Embaixada Americana no Rio de Janeiro só não antecipavam que a resistência de Vargas a barganhas internas e externas desfavoráveis poderia chegar ao limite do suicídio. Naquele que foi provavelmente o melhor relatório político produzido ("The Political Situation of the Vargas Administration and its Effects on United States-Brazilian Relations", 12/05/1953), era extremamente aguda a percepção sobre a dependência brasileira (incapaz de flertar verdadeiramente com o bloco soviético ou de deixar de contar com o apoio norte-americano, o país não tinha a quem recorrer), e sobre as táticas usadas por Vargas em busca de maximizar as vantagens econômicas e minimizar as desvantagens políticas inerentes à dependência: "In the last analysis, Vargas must look to outside sources to help Brazil to deal with her problems and thus to insure the success of his administration. The United States is the only source which has both the interest and the ability to provide the necessary assistance so that the key to Vargas' dilemma must ultimately lie in his relations with the United States. However, for his own political success he must maintain and butress his bargain power vis-à-vis the Unites States in order to obtain the maximum possible benefit. He must further see to it that any improvement of Brazil's economic position which may result from american action or capital investment be credited to the perspicacity of his administration and not to United States friendship. To maintain and butress his bargain power, Vargas is likely to: (a) encourage nationalism (within the limits imposed by economic necessity);...(c) purposely give rise to the suspicion that Brazil might be considering the adoption of the 'third position'; (d) continue to permit a certain amount of communist activity and communist-inspired anti-United States propaganda;...(e) foster and promote criticism of United States business practices and their effects on Brazil's economic situation...We are, nevertheless, convinced that if the pinch should come, we can count on Vargas, on the Brazilian government, and on the Brazilian people to the be on the right side": NA-M1487: 732.00/5-1253, pp. 22-23.

is something that does not cost very much in the way of money...there is no area in the world where as much can be accomplished by good cultural relations as in South America" (*apud* Simon Hanson, 1953, pp. 2-4).

Com efeito, depois que a política externa norte-americana para a América Latina passou a orientar-se estritamente pela premissa de que não era necessário pagar caro pelo alinhamento político (porque, apesar de agitações na Guatemala e na Bolívia, daqui não seriam esperadas ameaças comunistas verdadeiras), e depois da descoberta de novas fontes internas e externas de suprimento de minerais estratégicos, o poder de barganha de Vargas foi severamente limitado. Afinal, o êxito de seu oportunismo nacionalista não dependia tanto de sua imensa habilidade de barganha ao explorar janelas de oportunidade externas, quanto da existência mesmo destas janelas de oportunidade (que não era capaz de abrir de dentro para fora quando bem entendesse).

E para anunciar diretamente a nova orientação política (substituir o apoio financeiro ao desenvolvimento econômico por renovadas visitas de boas maneiras), o presidente Eisenhower mandaria seu irmão, Milton, visitar pessoalmente o continente, limitando-se a proclamar de longe, em discurso divulgado no Brasil: "As inversões particulares têm sido o maior estímulo para o desenvolvimento econômico do hemisfério. Além disso, o Governo dos Estados Unidos está fazendo hoje, com as Repúblicas Irmãs, importantes esforços (conjuntos)...e acha-se desejoso de ser completamente informado sobre as condições econômicas e sociais existentes no Hemisfério...Como minhas atuais obrigações tornam impossível que eu mesmo efetue visitas pessoais de cortesia aos países da América Latina, como quisera fazê-lo, pedi a meu irmão que visite, em breve, essas grandes Repúblicas. Ele será o portador, para cada um dos governos que visitar, dos mais sinceros e calorosos votos deste Governo" (*Correio da Manhã,* 31/05/1953). É muito citada na bibliografia a impressão de Milton Eisenhower sobre sua visita ao Brasil ("the Brazilians were furious and made no effort to hide their"), mas não se enfatiza a resposta do presidente diante do desapontamento de seu irmão:

"Countries like Burma, Thailand and the remaining parts of Indochina are directly open to assault. This does not apply in South America...(grants) apply whether or not the Communist menace seems to increse or decrease in intensity...if the Communist menace should recede in the area (Asia), we would consider ourselves still friendly, but we would feel largely relieved of any obligation to help them economically or militarily" (01/12/1954, *apud* S.G. Rabe, 1988, pp. 72-3). [246]

---

[246] É evidente que a mudança de orientação não passaria despercebida pela imprensa brasileira. A reportagem do *Correio da Manhã* comentaria o discurso de Eisenhower que anunciava a visita de seu irmão afirmando que "em vista da definição clara dos objetivos da viagem, os observadores não esperam que o dr. (Milton) Eisenhower realize negociações de qualquer espécie nos países que visitar, limitando-se a examinar, cuidadosamente, as atitudes, solicitações e possibilidades, a fim de poder informar seu governo, com amplitude, sobre o que ver e observar". Na mesma edição do *Correio da Manhã* (31/05/1953) consta a célebre matéria, antecedida de um agressivo editorial (*La comedia `e finita*), em que eram vazadas as

Seja como fôr, o problema crucial é que a estratégia que Vargas imaginou seguir para superar os problemas nacionais urgentes que julgava imprescindível resolver, formar estoques de bens intermediários, acelerar a substituição de importações destes bens, superar estrangulamentos de infra-estrutura econômica, fomentar a produção para controlar a inflação, e fazer tudo isto sem incorrer em déficits fiscais — mas também sem reformas tributárias lentas e custosas —, dependia crucialmente de decisões que não era capaz de controlar. Mesmo supondo que seria possível coordenar as múltiplas decisões de governo necessárias para realizar simultaneamente os objetivos delineados, a realização exitosa de sua estratégia dependia também de decisões que transcendiam o controle de sua equipe de governo, tanto interna quanto externamente.

Entretanto, a crise do projeto econômico não resultou apenas de sua vulnerabilidade a decisões alheias que não podia controlar, mas também da incapacidade de controlar as decisões de sua própria equipe de uma maneira coordenada e, sobretudo, da incapacidade de concentrar recursos financeiros internos a uma escala que pudesse reduzir a dependência em relação a fontes estrangeiras instáveis. Senão vejamos, avaliando outros conflitos internos à equipe de governo.

---

informações que davam conta do final da CMBEU a partir de uma decisão unilateral norte-americana. Na opinião ajuizada da Embaixada Americana, o detalhamento das informações era tão completo e correto que o vazamento só poderia ter partido do próprio governo, para minar a posição de Horácio Lafer e João Neves junto à opinião pública e preparar o espírito para uma substituição ministerial que logo se seguiria (NA 832.00TA/6-153; 6-353).

5.4. O sentido da política econômica e seus raios de manobra

Se as idéias de Vargas sobre a condução da política de crédito eram tão claramente voltadas a defender a expansão do crédito, o quê justificava a presença de Horácio Lafer na posição de Ministro das Finanças, se supormos que ele era "portador, simultaneamente, de uma compreensão estritamente ortodoxa do funcionamento da economia e de aspirações desenvolvimentistas" (S. Besserman Vianna, 1985, p. 38)?

Em primeiro lugar, como veremos, porque qualificar sua compreensão do funcionamento da economia como "estritamente ortodoxa" não corresponde rigorosamente nem ao que hoje se considera "ortodoxo" nem ao que se considerava "ortodoxo" na época: há algo que o distinguia, por exemplo de Eugênio Gudin ou de Otávio Gouvêia de Bulhões, algo que não se reduzia apenas às suas aspirações desenvolvimentistas mas dizia respeito ao próprio modo como concebia o funcionamento da economia e a condução da política econômica.

Segundo, porque mesmo que suas idéias realmente fossem "estritamente ortodoxas" (pelo menos no que tange às relações entre oferta de moeda, política de crédito e inflação), só haveria contradição *a priori* entre as prioridades de Vargas para a política de crédito e a indicação de Lafer para o Ministério da Fazenda se a este tivesse sido atribuído o comando geral da política econômica do governo, incluído o Banco do Brasil.

Porém, há evidências apenas para sustentar que ao deputado do PSD e industrial Horácio Lafer foram atribuídas duas diretrizes gerais, descendo do Presidente até seu Ministro da Fazenda. De início, assegurar o equilíbrio orçamentário através da racionalização do gasto público e da arrecadação tributária, visando reduzir as necessidades de emissão fiduciária associadas a déficits fiscais e, por esta via, colaborar para controlar a inflação (em conjunto com mecanismos diretos de controle de preços). Simultaneamente, deveria elaborar o plano financeiro que permitisse executar, adiante, os gastos necessários ao reaparelhamento econômico do país (aquilo que seria conhecido como Plano Lafer), permitindo a expansão da produção sem prejudicar o equilíbrio orçamentário alcançado em um primeiro momento.

Mas a definição destas atribuições não pode ser atribuída diretamente a Lafer, mas ao próprio presidente: a Lafer caberia executá-las. A defesa seja da necessidade de garantir o equilíbrio orçamentário para estancar emissões fiduciárias, seja da expansão dos investimentos "reprodutivos" de Estado para sustentar o reaparelhamento do país sem recorrer a déficits orçamentários, não fôra uma novidade trazida a Vargas por influência de Lafer, embora estivesse implícita em sua indicação ao Ministério da Fazenda. De fato, garantir o equilíbrio orçamentário sem deixar de reaparelhar o país era uma proposta de campanha que Vargas já afirmara, de certa

maneira, desde seus discursos no Senado; e era extremamente coerente à postura de Lafer como deputado constituinte em 1934 ou, mais tarde, como líder da maioria parlamentar (PSD), como Relator da Receita ou presidente da Comissão de Finanças do Congresso, durante o governo Dutra (ver H. Lafer, *Discursos Parlamentares,* reunidos por Celso Lafer, 1988, pp. 130 e segs., pp. 301-382).

É claro que conciliar os objetivos de curto e de médio prazo não era tarefa simples, exigindo:

1. melhorar a fiscalização tributária;
2. controlar desperdícios para economizar gastos de consumo corrente e favorecer investimentos;
3. planejar e prever os dispêndios envolvidos nos investimentos de maior prazo de maturação que aquele coberto pelo ano fiscal;
4. encontrar meios para financiá-los para além dos recursos orçamentários ordinários obtidos pela melhoria da arrecadação e pela desaceleração dos gastos de consumo, ou seja, através de fundos extra-orçamentários.

É verdade que a defesa parlamentar do equilíbrio orçamentário que ajudou a notabilizar Lafer estava intimamente associada à exigência de eficiência e controle de desperdícios no funcionamento da administração corrente. No entanto, a defesa do equilíbrio das contas públicas tinha como finalidade não apenas o controle inflacionário, como também a ampliação da capacidade de investimento do governo. Neste sentido, Lafer não somente era um defensor agressivo do *planejamento* estatal (em uma época em que, como vimos, o próprio Vargas considerava prudente usar o termo com parcimônia), como se afastava ainda mais da ortodoxia pré-Keynesiana ao postular que o equilíbrio orçamentário não deveria ser um dogma absoluto em qualquer circunstância. Para fins de política econômica, o resultado orçamentário desejado não era uma finalidade enquanto tal mas uma meta-meio a ser orientada ou para controlar a inflação, ou para evitar o desemprego, a deflação e o desaparelhamento dos países novos, dependendo da conjuntura econômica em questão. Como afirmaria no importante discurso parlamentar de 12/12/1947, após a elaboração e votação do orçamento de 1948:

> "Não somos daqueles que sustentam que o déficit é o desastre irremediável na vida de uma nação. Em países novos, as necessidades de ordem pública crescem em ritmo mais acelerado que a receita, e muitas vezes se justifica um empréstimo sobre o futuro, que é a conseqüência e a característica do déficit. O seu maior ou menos malefício advém somente da oportunidade. Em épocas de depressão de empregos e de preços, a execução de um programa acima das possibilidades orçamentárias pode ser um imperativo.

Nos períodos de inflação, de super-emprego e de alta do custo de vida, o déficit, reclamando emissões, se transformará em perigo social" (idem, p. 317). [247]

Ao que indicam sua defesa do planejamento, da capacidade de investimento estatal, da relatividade do resultado orçamentário como meio de política econômica, Lafer não esposava idéias "estritamente ortodoxas" quanto à política fiscal. Quando necessária (nem sempre), uma política de controle orçamentário visaria garantir economia e eficiência na administração corrente não para esterilizar saldos em si e para si, mas para diminuir gastos de consumo corrente e, sem pressões inflacionárias (de demanda), possibilitar o aumento de gastos com as finalidades "reprodutivas" exigidas do Estado. O que ele deplorava, de fato, era:

"A hipertrofia das despesas com pessoal , situação que destoa da de outros países bem administrados do mundo...Nunca poderemos pagar bem ao funcionalismo se ele for excessivo. E o que resta para obras reprodutivas é pouco, tristemente pouco para as nossas necessidades" (apud C. Lafer, 1988, p. 77-78).

É interessante registrar que esta orientação geral era a mesma que Vargas exprimiria mais tarde nas instruções a Lafer através de seus famosos bilhetes, transmitidos (e depois publicados) ao chefe da Casa Civil, Lourival Fontes (1966), por exemplo ao comentar um projeto de aumento do funcionalismo defendido por deputados udenistas:

"É preciso conversar com o Lafer sobre o projeto de aumento a fim de orientar o noticiário da imprensa sobre a ação perturbadora de certos deputados de oposição. Eles são muito sensíveis à imprensa, porque seus atos são destinados às galerias e não

---

[247] Segundo seu parecer como Relator da Receita, esta ameaça de perigo social seria inerente à proposta orçamentária para 1951 votada no final de 1950: ver *Observador Econômico e Financeiro* (nº178, novembro de 1950), pp. 15-20. Antes de Rômulo de Almeida ou Celso Furtado, por outro lado, Lafer foi defensor convicto da necessidade de planejamento consubstanciada (timidamente) no Plano Salte, defrontando-se abertamente (em discurso de 25/01/1949) aos influentes argumentos de Gudin associando planejamento econômico e autoritarismo político, utilizados na crítica ao Estado Novo e reafirmados em sua crítica ao Salte: "Sr. Presidente, demonstrou Mannheim no seu grande livro que a planificação não era incompatível com a democracia. Pelo contrário, democracia é liberdade dentro da ordem, e esta pressupõe programa e organização" (idem, p. 393 e segs.). Neste sentido, era necessário fugir "daqueles que só lamentam e comprimem, dos homens sem entusiasmo nem visão que falam a voz dos mortos para um país que apenas começa a viver" (em discurso de 23/09/1949). É muito provável que a notoriedade que adquiriu como especialista nas tecnicalidades da formulação orçamentária fosse um recurso adicional que, sem excluir considerações políticas (sua prática nas Comissões do Congresso, sua experiência como líder do PSD, sua interação com outro pessedista central à equipe de governo, João Neves etc), contou para que fosse ele (e não Jafet) o escolhido para o Ministério da Fazenda. Cabe lembrar que alguns relatos afirmam que a cogitação inicial pendia mais para Jafet, tendo inclinado-se para Lafer seja por influência de João Neves (segundo Café Filho), seja por dúvidas quanto às capacitações de Jafet (segundo Lourival Fontes). De todo modo, diminuindo a possibilidade de criar um *czar* da economia menos de uma quinzena antes da posse, Vargas afirmava publicamente, em entrevista a *O Globo,* que ainda mantinha a idéia de dividir a área econômica não apenas em duas instituições (Fazenda e Banco do Brasil), mas em três (criando o Ministério da Economia). Quanto à principal maneira de combater a inflação, Vargas reafirmava sua plataforma de campanha nesta entrevista reveladora de seus planos (inclusive quanto à barganha com os norte-americanos), argumentando que o controle da inflação dependeria essencialmente da expansão do crédito para a produção, complementada pelo equilíbrio orçamentário: cf. *O Globo,* 19/01/1951.

ao serviço público, ao interesse da administração. E o jogo está muito patente: de um lado, reduzem a receita, protegendo a especulação imobiliária; de outro, aumentam a despesas, incluindo no projeto funcionários já beneficiados. Não há orçamento que resista" (p. 104). [248]

É claro que isto tudo, repitamos, não era uma novidade que Vargas aprendera com Lafer, mas vinha de longa data. Nem tudo vinha dantes de 1930, tampouco. Embora o valor teórico que Vargas dava ao equilíbrio orçamentário fosse, de certo modo, uma herança ideológica da República Velha, a importância de obras públicas e investimentos estatais como um campo específico e crucial de política econômica alimentou-se das exigências práticas e dos aprendizados cognitivos adquiridos ao longo dos tumultuados anos 30. Mas o valor conferido ao equilíbrio orçamentário era algo que Vargas trouxera desde a República Velha. Mais que isto: aparentemente, era um valor positivo que, ao contrário de outras heranças, não havia sido substancialmente alterado trinta anos depois, se levarmos em conta não apenas seus discursos parlamentares da oposição ao governo Dutra à campanha eleitoral, nem apenas a indicação de Lafer para o ministério (de quem não se desconhecia os pareceres como Relator da Receita, particularmente sobre o orçamento de 1951, amplamente divulgado na imprensa), mas sobretudo o fato de ter apoiado politicamente e elogiado publicamente, com freqüência, a propalada austeridade fiscal de Lafer no governo.

Afinal, era Vargas quem se esforçava para convencer que a tarefa de conciliar objetivos de estabilização e desenvolvimento (ampliar gastos "reprodutivos" sem déficits correntes) era-lhe uma exigência valorativa que, como ele mesmo admitia, fôra freqüentemente sacrificada por imperativos pragmáticos em seu primeiro termo presidencial, mas sem ter sido abandonada como um ideal. É provável que Vargas não estivesse mentindo, se acreditarmos não apenas nas lamentações íntimas de seu diário pessoal nos anos trinta (discutidas no capítulo 3), mas também nas palavras com que justificava publicamente na segunda metade dos anos quarenta, encaminhando-se para a oposição, a freqüência com que *não alcançara* equilíbrios orçamentários durante seus primeiros quinze anos na presidência — seja porque a contração das receitas era freqüentemente incontrolável, seja porque alguns gastos "reprodutivos" eram simplesmente inadiáveis, inexistindo mercado para títulos de dívida pública que permitisse financiá-los sem emissões. Com efeito, desde os discursos de defesa de sua administração no Senado, respondendo às críticas que recebera no final do Estado Novo (particularmente o discurso de 13/12/1946), passando pelos ataques às orientações de política fiscal e creditícia do governo Dutra (para não falar da campanha

---

[248] Em outra instrução, dizia Vargas, em seu típico pendor a imiscuir-se em todos os aspectos da administração: "Falar ao Ministro da Fazenda que o diretor da Costeira ganha muito para uma empresa falida — 32 mil cruzeiros por mês. Isso deve ser reduzido" (p. 140). Vários bilhetes indicavam a atenção que Vargas conferia ao controle de gastos de consumo corrente vistos como desnecessários: cf. L. Fontes (1966), em particular caps. 14 e 16.

presidencial), os pontos sempre lembrados por Vargas eram que a) os déficits orçamentários verificados em seus quinze anos de governo ocorreram diante de circunstâncias incontroláveis (crise do início dos anos 30, segunda guerra mundial) e b) que os resultados materiais destes déficits seriam visíveis em realizações que demonstrariam que as emissões não haviam sido desperdiçadas em dispêndios de consumo corrente da administração. O ideal, como para Lafer, seria assegurar a ampliação de capacidade de investimento público sem recorrer a déficits orçamentários.

É provável até que o projeto de financiamento de programas de investimento, sem emissões, tenha se acentuado politicamente depois do impacto devastador das críticas liberais no final do Estado Novo, que exploraram o pendor inflacionário presumidamente inseparável do estatismo de Vargas (e que propunham a alternativa de incentivo quase irrestrito ao capital externo como antídoto às emissões que seriam inerentes à expansão da administração direta e das estatais). No entanto, embora Vargas tivesse hesitado em falar de planejamento depois das críticas de Gudin, dizer que só não *admitia* querer déficits orçamentários por causa destas críticas não corresponde apenas à sua retórica como também à prática efetiva do Ministro da Fazenda que designaria e, pelo menos nestas tarefas, apoiaria. O projeto de assegurar orçamentos equilibrados e, simultaneamente, preparar meios de financiar gastos "reprodutivos" sem recorrer a emissões fiduciárias não era mera retórica. Ao contrário de certas interpretações publicistas que seriam freqüentes nas últimas duas décadas do século XX, o comandante da "Era Vargas" não apenas não gostava da inflação, como era um convicto portador da crença de que ela só podia ser controlada assegurando o equilíbrio fiscal (crença que a experiência brasileira dos anos 1990, aliás, refutaria).[249]

---

[249] Como presidente eleito, vimos que as instruções que Vargas transmitia através de bilhetes a Lourival Fontes (1966), da Casa Civil, eram em geral bastante indicativas do apoio conferido ao controle que Lafer buscava exercer sobre desperdícios nos gastos de consumo corrente da administração. Por sua vez, vários bilhetes (p. 119) são significativos das táticas voltadas, em particular, a preservar o controle do governo sobre a votação do orçamento no Congresso, visando garantir o equilíbrio fiscal previsto na proposta do governo. Antes do envio da primeira proposta orçamentária: "Precisamos ir preparando a fala do começo do mês. Nesta devemos acentuar novamente a situação encontrada, não para acusar, mas para definir responsabilidades e acentuar a do Congresso quando lhe enviarmos um orçamento equilibrado. Correrá por conta dele o que fizer desequilibrando o orçamento, estabelecendo a anarquia financeira, impondo a necessidade de emissões, desvalorizando a moeda e encarecendo a vida...". Logo que a proposta do governo foi enviada ao Congresso: "É preciso ir estudando e acompanhando com o Arísio a marcha do orçamento para saber a proposta do governo, o aumento por parte do Congresso, os abusos, as irresponsabilidades etc., a fim de que eu esteja a informar o público logo depois". No decorrer da tramitação das emendas dos deputados: "Dizer ao Ministro da Fazenda que os orçamentos enviados à Câmara estão sendo alterados lá. A própria Comissão de Finanças está chamando os representantes dos ministérios para que proponham suas alterações. Ele deve estar atento a essas coisas, porque o equilíbrio orçamentário está seriamente ameaçado". Se vários outros bilhetes mostram seus esforços para diminuir os desperdícios no custeio da administração corrente, sua preocupação com o aumento das despesas "reprodutivas" do Estado exigidas pelas necessidades de reaparelhamento do país não precisa ser enfatizada.

Na verdade, a alternativa que seria seguida para buscar conciliar o reaparelhamento do país ao equilíbrio orçamentário também já havia sido formalizada, em parte, no final do Estado Novo. Vimos no capítulo anterior que o projeto de Roberto Simonsen que se embatia diretamente àquele liderado por Eugênio Gudin propunha, sem excluir firmas estrangeiras, o recurso a fundos externos obtidos de governo a governo que, uma vez centralizados por uma junta de planificação, seriam transferidos para financiar empresas estatais e empreendimentos privados sem sobrecarregar as disponibilidades orçamentárias.

No segundo governo de Vargas, a maneira encontrada por Lafer para financiar o reaparelhamento do país sem recorrer a déficits orçamentários era semelhante. Depois de tentar obter sem êxito que o BIRD financiasse mesmo os gastos em moeda interna associados ao que seria o Plano Lafer (como será documentado adiante), a publicidade da obtenção de recursos externos junto ao BIRD e ao Eximbank foi um recurso de poder utilizado para aumentar as chances de aprovação parlamentar do projeto-lei que instituía os fundos compulsórios que financiariam o BNDE (instrumento financeiro do PNRE, ou Plano Lafer). Se a mobilização de fundos compulsórios domésticos (legalmente vinculados ao acesso a recursos internacionais) fosse exitosa, imaginava-se assegurar a expansão dos empreendimentos estatais e privados necessários ao reaparelhamento do país, sem incorrer nos déficits orçamentários que a antiga crítica liberal a Vargas dizia ser inerente a seu pendor estatista.

O apoio que Vargas deu a Lafer quanto à condução deste projeto não se limitou às instruções contidas nos bilhetes confidenciais indicando os perigos envolvidos na tramitação do orçamento no Congresso, expressando-se também em diversos discursos em que o prestigiava publicamente. Desde a campanha presidencial, como vimos, Vargas afirmava que "todo e qualquer programa de desenvolvimento econômico será fadado ao fracasso irremediável, como o foram os ultimamente ensaiados, desde que não contem com o amparo de uma política que oriente, equilibradamente, as finanças públicas" (*A Campanha Presidencial,* p. 65). Ao longo do governo, várias vezes manifestaria seu apoio a Lafer com mensagens similares a esta, desde o primeiro discurso irradiado no Palácio do Rio Negro, em começo de março de 1951 (muito emblemático dos temas que seriam mobilizados nos discursos posteriores):

> "Antes de mais nada, devo dizer-vos como encontrei o país. As dificuldades financeiras, que teremos que enfrentar, excederam todas as expectativas. O déficit previsto para 1951, só no orçamento ordinário, é de 2 bilhões e 318 milhões de cruzeiros. O déficit para 1950 atingiu efetivamente 4 bilhões e 200 milhões. O de 1949 foi de 2 bilhões e 810 milhões. Os déficits nos dois últimos exercícios não foram cobertos, a não ser por emissões. As suas conseqüências se fazem sentir, e ainda virão perturbar a vida nacional no período que se inaugura. Muitos dos efeitos da inflação se assemelham aos das bombas de efeito retardado...Por outro lado, ascenderam a 2 bilhões e 200 milhões de cruzeiros os resíduos passivos e os restos a pagar do exercício de 1950, cuja liquidação pesará fortemente na administração atual. Uma situação de tal gravidade e desequilíbrio é responsável pelas condições ruinosas da vida do povo, a perda de

confiança no valor da moeda e o aumento contínuo no custo de vida...A produção nem de longo acompanhou este ritmo de elevação dos meios de pagamento. Em conseqüência, a inflação veio, e estamos sofrendo agora as suas conseqüências...Com o objetivo de regularizar as finanças públicas, elemento básico da recuperação econômica de que tanto precisamos, estamos procedendo a uma rigorosa revisão no Orçamento da República no corrente ano. Já foram publicados os resultados iniciais desse trabalho, em conseqüência do qual vamos reduzir as despesas da União em mais de 2 bilhões de cruzeiros, respeitadas, naturalmente, as dotações imprescindíveis ao custeio dos serviços normais e à execução de obras efetivamente inadiáveis ou de comprovada conveniência econômica...Paralelamente, estão sendo tomas medidas para elevar a arrecadação, não através de novos tributos que venham a agravar o custo de vida, e sim por meio do combate à fraude e ao desvio de rendas" (*O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. I, pp. 53-5).

Mais tarde, ao mandar ao Congresso a mensagem propondo a criação do BNDE em 07/02/1952, cerca de onze meses depois do primeiro discurso apoiando Lafer:

"Cumpre-me, nesta oportunidade, reafirmar o que anunciei no começo da atual administração: a inconveniência e mesmo impossibilidade de levar a efeito o programa de empreendimentos básicos que a Nação requer, em matéria de transporte, energia, armazenagem, indústrias básicas, etc., sem o prévio estabelecimento das bases financeiras e administrativas, que permitam a efetiva realização dos projetos em condições satisfatórias; ou seja, sem que as limitadas realizações possíveis através de processos inflacionários e carentes de controle técnico-econômico se anulem por prejuízos causados, às vezes sem a percepção pública, nos demais setores e empreendimentos da economia nacional" (*O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. III, p. 99). [250]

É claro que as tarefas centrais atribuídas a Lafer (equilíbrio orçamentário corrente e plano de financiamento de investimentos) exigiam um seqüenciamento de ações: se não fosse pela vontade, certamente pela necessidade de tempo hábil para realizar estudos de viabilidade dos projetos de reaparelhamento e mobilizar recursos para financiá-los, menor que o necessário, por exemplo, para bloquear a liberação de verbas. Por outro lado, como veremos, embora tanto Lafer quanto Vargas acreditassem que a expansão do financiamento para a expansão da produção fosse, em conjunto com o controle orçamentário, uma condição para combater a inflação, Lafer certamente defendia uma política de crédito mais seletiva que aquela que Vargas estaria disposto a apoiar.

De todo modo, não seria demais repetir que só haveria contradição *a priori* entre as prioridades de Vargas para a política de crédito e a indicação de Lafer para o Ministério da Fazenda

---

[250] Não é de surpreender que, diante do apoio público e ostensivo de Vargas, Lafer justificasse o projeto que instituía o BNDE usando termos freqüentes em sua carreira parlamentar, acentuando agora, porém, a necessidade de recuperar o crédito do governo junto a instituições financeiras internacionais: "Esse excelente resultado (das negociações com o Eximbank e o BIRD) revela, antes de tudo, o alto conceito que o governo de Vossa Excelência desfruta no exterior e a plena confiança depositada na política financeira do seu governo, alicerçada no equilíbrio orçamentário, no combate à inflação e no firme apoio à iniciativa privada...Por circunstâncias diversas, muitas das quais têm estado fora das possibilidades de controle do governo, as soluções adotadas no Brasil nem sempre corresponderam aos princípios clássicos ou às normas reputadas mais convenientes...Agora, todavia, uma excepcional oportunidade se oferece, por isso que a orientação imprimida por Vossa Excelência à política financeira do seu governo, especialmente no que toca ao repúdio à emissão de papel-moeda como fonte supletiva às necessidades administrativas normais, levou os organismos financiadores internacionais à convicção do acerto das presentes iniciativas e do reflexo que elas terão sobre o futuro do país" (*apud* G. Vargas, *O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. III, p. 102).

se a este tivesse sido atribuído o comando geral da política econômica do governo, incluído o controle centralizado sobre os agentes financeiros do governo.

No entanto, não apenas não há (não há) qualquer evidência que sustente a afirmação de que "a condução da política econômico-financeira ficará inteiramente nas mãos das autoridades entrosadas em torno do Ministério da Fazenda" e de que, deste modo, "a orientação da política creditícia do Banco do Brasil foi a nota dissonante da política econômica dos dois primeiros anos do governo" (S. Besserman Vianna, 1985, pp. 37-8): há também evidências de que Vargas buscou manobrar politicamente para preservar a autonomia do Banco do Brasil, precisamente diante das iniciativas de Lafer visando patrocinar a aspiração do "grupo sumoqueano" de limitar institucionalmente esta autonomia.

***

Antes de discutirmos as manobras políticas de Vargas para conter iniciativas de Lafer, é preciso entender mais rigorosamente aquilo que pode (e não pode) ser tido como "ortodoxo" nas ecléticas idéias de Horácio Lafer, para compreendermos porque o convite para sua participação no governo não pode ser reduzido 1) apenas a necessidades de composição política (como in R. de Almeida, 1980, pp. 8-11; e M.C.S. D'Araújo, 1982, pp. 131-7, 159-161); mas também porque seus conflitos com Jafet não podem ser reduzidos 2) seja a conflitos de cunho econômico-privado ou de rivalidade pessoal (como in J.S. Maciel Fº, reg. GV 52.07.14/2; A.A. Mello Franco, 1965, p. 246; e M.C.S. D'Araújo, 1982, pp. 111-3); 3) seja, ainda, a conflitos meramente jurisdicionais que impediriam a implementação das presumidas metas centrais do governo para a política de crédito do Banco do Brasil (como in S. Besserman Vianna, 1985, pp. 37-8).

Se as idéias de Lafer quanto às questões fiscais não eram "estritamente ortodoxas", entender suas idéias quanto ao crédito é importante até para entender porque se confrontava às idéias e cálculos de Vargas quanto aos objetivos que deveriam orientar a política de crédito do Banco do Brasil. Os comentários de Celso Lafer (1988, p. 82, 91 e 100), feitos a partir de uma citação de Afonso Arinos de Mello Franco realçando a imprudência de Vargas, ao reunir dois colaboradores que teriam rivalidades econômicas diretas ("Vargas, envelhecido, levava a extremos de imprudência seu natural pendor pela divisão de colaboradores, com reserva, para si, do papel de árbitro vagaroso"), vêm bem ao ponto:

"Foi justamente a dificuldade de obter unidade na orientação do crédito, necessária para a luta inflacionária que travou, como Ministro da Fazenda, a razão substantiva de seus conflitos com Ricardo Jafet...O que eles (Lafer e Jafet) tinham era uma concepção distinta da política de crédito, e desta divergência substantiva se valeu Getúlio — aí o comentário de Afonso Arinos é correto — para reter o seu poder de arbitragem, muito ao feitio de seu estilo político de dividir para governar. Aliás, a própria saída de Horácio do Ministério, em 1953, depois do afastamento no início do ano de Jafet do Banco do Brasil, está muito ligada a este estilo político...No exercício da pasta da Fazenda, a personalidade de Horácio Lafer enfrentou também um teste adicional: o estilo político de Getúlio, que se valeu de seu conflito com Jafet para reter, na Presidência — como já foi lembrado — um poder suplementar de arbitragem na condução da política econômica."

Não foram poucos aqueles que, debruçando-se sobre o enigma do estilo político de Getúlio Vargas, enfatizaram que uma de suas táticas centrais (amplamente confirmada por esta pesquisa) era a de fragmentar subordinados para reservar-se o poder de arbitrar pelo alto seus conflitos, procurando não demonstrar com clareza preferências por algum colaborador específico (pelo menos publicamente) para preservar o controle sobre suas ações.[251]

Mas ainda que o comentário de Celso Lafer venha bem ao ponto, e venha ao encontro de vários analistas do estilo político de Vargas, cabe enfatizar algo de importante que não incorpora no caso particular: Vargas não criou um conflito desnecessário, e sim participou ativamente de um conflito cujas proporções ele, talvez, não antecipasse. Afinal, a relativa independência institucional do Banco do Brasil vinha de longa data, inexistindo qualquer proposta de campanha que visasse subordiná-lo funcionalmente à SUMOC e, evidentemente, às políticas defendidas pelo "grupo sumoqueano" (antes pelo contrário). Ou seja, manter esta independência (que já era um fato institucional) só passou a ser um problema depois que Lafer buscou diminuí-la, sem ter recebido um mandato para fazê-lo. Assim, a ação do presidente para preservar o equilíbrio de poderes é melhor descrita, neste caso, como uma reação: o grande problema político que Getúlio Vargas precisou contornar não foi criado (maquiavelicamente) pelo próprio presidente.[252]

---

[251] Ver especialmente, além do depoimento de vários de seus contemporâneos (tão diversos como Rômulo de Almeida, Eugênio Gudin, Afonso Arinos ou Tancredo Neves, por exemplo), os ensaios de Aspásia Camargo (1979) e Raymundo Faoro (1979), e o notável relatório de análise política da Embaixada Americana, apresentado em 12/05/1953 e intitulado "The Political Situation of the Vargas Administration and its Effects on United States-Brazilian Relations" (NA-M1487: 732.00/5-1253).

[252] Na verdade, isto é reconhecido implicitamente por Rômulo de Almeida (1980, pp. 21-2), embora não se possa concordar que a convivência com Lafer se reduzisse quase que a uma necessidade de conciliação política (se levarmos em conta os elogios de Vargas no que tange à condução da política fiscal, por exemplo): "Evidentemente eu estava em sanduíche, porque eu despachava os processos dos dois (Lafer e Jafet)...Eu ajudava o presidente a contornar a coisa. Agora, o Jafet não tinha nenhum problema de posição política, então não nos criava nenhum problema. O Jafet era um homem da indústria paulista, era um homem do presidente, inspirado na idéia nacionalista do presidente; enquanto que o Lafer era...um homem muito consciente, muito persuadido de que o Brasil era inviável sem uma aliança muito estreita com os Estados Unidos...Além disso havia o problema de ordem pessoal, questão de rivalidade, de certa maneira a presença do Jafet era uma diminuição da autoridade do Lafer, o Lafer considerava assim...Então eu acredito que o Lafer era uma indicação muito natural, como homem do PSD, um homem que tinha boa ponte com os Estados Unidos, fazia parte com o João Neves e, portanto, podia dar tranquilidade ao capital americano, aos oposicionistas internos, conservadores." O ponto a enfatizar,

Ainda que Vargas provavelmente pudesse prever as diferenças de opinião entre Lafer e Jafet, estas diferenças não envolveriam a ameaça de um conflito jurisdicional sério antes da iniciativa de Lafer visando modificar o estatuto das atribuições conferidas à SUMOC para conferir, ao presidente do Conselho da SUMOC (o próprio Ministro da Fazenda), o poder de definir a política das carteiras do Banco do Brasil — reduzindo o presidente do banco à condição de mero executor de diretivas que seriam transmitidas pelo Ministro (cf. P.A. Côrrea do Lago, 1982, pp. 58 e segs.). Embora não se possa afirmar que as idéias de Vargas se identificassem inteiramente nem com as de Ricardo Jafet nem com as de Horácio Lafer, suas manobras políticas se orientaram para defender a independência institucional do Banco do Brasil, dirigido por Jafet, diante das iniciativas de Lafer visando limitá-la. Como não há evidências de que Lafer fôra autorizado por Vargas para realizar a manobra, cabe reconhecer (antes de afirmar que "a personalidade de Horácio Lafer enfrentou um teste adicional: o estilo político de Getúlio") que foi o estilo político de Getúlio que enfrentou um teste adicional: a personalidade de Lafer, convicta que suas idéias sobre a política de crédito eram corretas o suficiente para autorizá-lo a agir (sem a autorização de Getúlio, mas tendo como juiz sua própria consciência) para subordinar o Banco do Brasil a seus desígnios.[253]

E quais eram estas idéias, ou melhor, quais as certezas que lhe fizeram tentar exorbitar as atribuições que Vargas conferira-lhe?

Desde logo, rejeite-se os estereótipos: suas idéias e sua prática não podem ser reduzidas àquilo que, com forte sentido pejorativo, freqüentemente se associa aos valores comportamentais

---

porém, é que Lafer só poderia considerar que a presença de Jafet era uma diminuição de sua autoridade, criando problemas que o presidente precisava contornar, porque acreditava que deveria também determinar as diretrizes da política de crédito do Banco do Brasil, sem ter recebido um mandato para tal.

[253] Caracteristicamente, elogiando a personalidade política de seu tio, Celso Lafer afirmaria, corroborando discurso de homenagem a Lafer feito por Ulisses Guimarães, que as convicções firmes e a luta para implementá-las seriam talvez suas principais virtudes: "a suavidade no trato do *gentleman* de boa convivência coexistia com a vontade inquebrantável de uma personalidade forte" (idem, p. 99). De certo modo, o discurso de despedida do ex-Ministro referenda a hipótese daquele que o conhecera pessoalmente: "O juiz inexorável, que é a própria consciência, proporciona-me agora o prêmio máximo a que se pode aspirar: a tranqüilidade de espírito dos que cumpriram com seu dever *e disso estão certos.* É com essa sensação que transmito a V.Sª o elevado cargo de Ministro dos Negócios da Fazenda. Não sei se estava certo ou errado, ao promover uma luta paciente e diária contra os óbices que prejudicavam a efetivação do programa *que me tracei.* Acredito porém que há maior grandeza em prosseguir o embate, na esperança de boas soluções, mesmo remotas, que renunciar comodamente. *Mas o que não desperta, um minuto sequer, dúvidas no meu espírito,* é que o programa — que executei e o que desejei executar, era aquele que correspondia aos altos interesses nacionais." Esta convicção geral era temperada por outras duas convicções: com "a convicção de que a execução orçamentária deve se processar dentro de rigoroso equilíbrio, não era com alegria que me negava a atender solicitações úteis, mas para quais não havia recursos. Inimigo do excesso de crédito de caráter inflacionário, *sem ter controle direto sobre as suas concessões,* o volume deles impressionou-me e deu-me forças para lutar, *quase sozinho contra o que eu reputava* malsão." (GV 53.05.00/4; grifos meus). Para qualquer (bom/mau) entendedor compreendê-lo, Lafer demonstrava (com meias palavras?) certo ressentimento contra seu ex-chefe, ao afirmar que precisara lutar "quase sozinho" contra o que reputava errôneo na condução da política de crédito. Na verdade não lutara tão sozinho como reclamava, mas dentre os que liderara nesta luta, de fato, não estava o presidente Getúlio Vargas.

típicos de um "judeu": a "mão fechada", a avareza, o medo de gastar poupanças frugalmente acumuladas, visando a poupança quase que apenas pela poupança, postergando dispêndios e valorizando os estoques. Um interessante estudo sobre o comportamento políticos dos judeus em São Paulo defende a hipótese de que, por negação, aqueles dentre a comunidade judaica que tinham aspirações políticas tendiam mesmo a demarcar atitudes em oposição aos preconceitos existentes. Eles tenderiam, por exemplo, a evitar questões econômicas (mesmo na forma mais prosaica de usar cargos públicos para finalidades privadas) e concentrar-se em questões "decorativas" aos olhos dos brasileiros, mas altamente significativas em seus esquemas simbólicos.[254]

Mas Horácio Lafer não somente era um rico empresário, como não se enquadrava às estratégias de auto-preservação típicas de outros políticos de origem judaica. Não apenas tratava diretamente de questões econômicas (e particularmente de algumas referentes ao *controle* do orçamento e do crédito), como defendia suas opiniões com uma convicção excepcional. E é evidente que, sendo o primeiro judeu a destacar-se na vida política contemporânea do país, Lafer estava sujeito a velhos preconceitos depreciativos, reforçados pelo anti-semitismo oriundo dos anos trinta e, de certo modo, presumidamente "confirmados" pela constatação de suas críticas aos desperdícios fiscais nos anos quarenta e, no início da década seguinte, de seu comportamento austero na conduta orçamentária federal. Com efeito, não era rara "a confusão entre as origens de Lafer, a conotação pejorativa associada à palavra 'judeu' e o seu empenho de brasileiro — no caso, o de, na condição de Ministro da Fazenda, querer cerrar as portas das Caixas Econômicas a empréstimos que não reputava importantes para a política econômica do país..." (C. Lafer, 1988, p. 93).[255]

---

[254] Nas palavras de R. Grün (1995): "Diante do quadro de constrangimentos carregados pela etnia judaica em todo o mundo, a eles não é permitido transformar o dinheiro para fora da esfera econômica sem o enorme risco de reiterar o preconceito do judeu ávido, cuja única preocupação e escala é o dinheiro. Se porventura algum ator isolado ensaia algum passo nessa direção, ele é rapidamente 'enquadrado' pela comunidade, ou a deixa. Pelo contrário, o dinheiro judaico deve ser enobrecido pela adesão de seu possuidor aos valores mais altos da cultura. Não é assim por acaso que vimos dois grandes empresários judeus — José Mindlin e Max Feffer — se sucederem na pasta da Secretaria da Cultura do governador paulista Paulo Egydio Martins, na década de 70, um cargo em geral considerado 'decorativo' pelos políticos nacionais, mas altamente emblemático para os judeus" (pp. 87-8). A exceção mais óbvia é a de Horácio Lafer: "Ele era sobrinho de Maurício Klabin e dirigente do grande grupo empresarial fundado por aquele imigrante. Na época que estamos abordando, ele já era um político veterano...Mas o capital político de Lafer tinha sido construído a partir de sua inserção econômica e transcendia de muito a comunidade judaica, já que ele era considerado um dos mais próximos colaboradores de Getúlio Vargas em São Paulo" (idem, pp. 91-92).

[255] É claro que os preconceitos não são um mero "véu ilusório" irrelevante para as práticas que influenciam os processos históricos. Vimos no capítulo primeiro que, no entre-guerras, o fato de serem os banqueiros freqüentemente identificados aos judeus (pois "...muitos desses banqueiros eram judeus e, mais importante ainda, a imagem geral do banqueiro tinha traços definitivamente judaicos, por diversas razões históricas": Hannah Arendt, 1950, p. 57) acirrou, em alguns países da Europa central e oriental e mesmo na França, o medo dos financistas em reter ativos denominados em certas moedas, o que

Não é de se excluir inteiramente a possibilidade de que a identificação da austeridade de Lafer ao comportamento presumidamente judaico fosse funcional a Vargas para, tendo um Ministro com tal reputação como responsável pelo programa de equilíbrio orçamentário, não se responsabilizar diretamente pelo indeferimento de dispêndios que não fossem de seu interesse. Mas, então, as idiossincrasias do "judeu" também podiam ser-lhe desagradáveis caso se tratasse, por sua vez, de deferir dispêndios que fossem de seu interesse, particularmente daqueles que dependessem de autorizações a solicitações de crédito bancário (junto ao Banco do Brasil ou outros agentes financeiros do governo). Como indicado nas memórias de Daniel Krieger, ex-deputado udenista no RS e então presidente do Diretório Regional da UDN:

"Logo depois da posse, ocorrida em 31/12/1951, recebi um telegrama do Dr. João Goulart, dizendo-me que o Presidente pedia minha ida ao Rio, pois desejava ajudar o Jockey Club do Rio Grande do Sul. Este se encontrava empenhado na construção do novo hipódromo...Fui levado à parte residencial do Catete. O Presidente estava concedendo uma audiência. Aguardava-o, há alguns instantes, quando ele entrou no avarandado em que eu me encontrava. Depois de cumprimentar-me, interrogou:

— Que posso fazer para ajudar-te a concluir o Hipódromo do Cristal?

— Mandar a Caixa Econômica conceder-nos um empréstimo de vinte milhões. O patrimônio da sociedade é de mais de um bilhão. Emitimos debêntures no valor de 50 milhões. Dá-la-emos em garantia.

— Faça imediatamente o requerimento que eu despacho, autorizando o empréstimo. Assim evitaremos que o 'judeu' do Lafer nos dificulte" (D. Kreiger, 1976, p. 87-88).

---

provavelmente reforçou preconceitos já arraigados — no limite, em um círculo vicioso que poderia influenciar a fuga de capitais (por motivos menos especulativos que precaucionais): ver Hannah Arendt (1950), p.35, 44-48, 57-8, 68-9, 73, 121; e Eric Hobsbawm (1987), p.89 e 158, e (1995), pp. 123-4. No Brasil, M. Tucci Carneiro (1985, pp. 367 e segs., pp.419 e segs.) também documentou a relação existente entre o preconceito anti-semita e a impopularidade dos banqueiros nos anos 30 e 40, anos em que foram reforçados aqui preconceitos herdados desde os primeiros colonizadores portugueses aos penúltimos imigrantes alemães; para o primeiro caso, ver os comentários de Gilberto Freyre (1933, pp.207-8, 226-231) e (1936, pp. 10-15, 25-28), N. Omegna (1969), Darcy Ribeiro (1979, pp. 48-49), L. Câmara Cascudo (1984, pp. 108-9) e o livro anterior de M.C. Tucci Carneiro (1983); e para o segundo caso, R. Gertz (1987). Mas se o anti-semitismo era característico de parte das colônias alemães no sul do país, não deixava de ser tema corrente na ideologia do Integralismo em São Paulo: ver Hélgio Trindade (1971, pp. 223 e segs., pp. 247 e segs.) e (1983, pp. 323-326). A vinculação entre anti-semitismo e ódio aos banqueiros ("o judeu da prestação') era evidente naquele que foi um de seus principais ideólogos, Gustavo Barroso: *Brasil, Colônia de Banqueiros* (1934), e *Sinagoga Paulista* (1937), mas também, de forma menos acentuada (e com influência marxista), em Miguel Reale, *O Capitalismo Internacional* (1935). Em *Sinagoga Paulista*, a acusação direta aos Klabin e aos Lafer (ligados por relações patrimoniais e familiares) é central; para uma resposta, ver E. Moraes, *Os judeus* (1940, caps. 8 e 11). A seguinte passagem de *Casa Grande e Senzala* (1933, p. 226) é muito característica dos temas mobilizados no discurso anti-semita: "Em essência o problema do judeu em Portugal foi sempre um problema econômico criado pela presença irritante de um poderosa máquina de sucção operando sobre a maioria do povo, em proveito não só da minoria israelita como dos grandes interesses plutocráticos. Interesses de reis, de grandes senhores e de ordens religiosas. Técnicos da usura, tais se tornaram os judeus em quase toda parte por um processo de especialização quase biológica que lhes parece ter aguçado no de ave de rapina, a mímica em constantes gestos de aquisição e posse, as mãos em garras incapazes de semear e de criar. Só de amealhar. Circunstâncias históricas assim conformaram os judeus", seguindo-se comentários sobre as hipóteses de Weber e Varnhagen. Para um breve e excelente apanhado histórico da atuação de judeus como "bankers" e "brokers" no mundo, ver Nacbum Gross (1975), pp. 211-228, e em Portugal do século XV, M.J. Ferro Tavares (1982, pp. 310 e segs.); para uma síntese histórica das "causas econômicas" do anti-semitismo, ver B. Lazare (1986), cap. 14.

É claro que não se pode atestar nem a veracidade da fonte nem recuperar o "tom" exato em que Vargas insinuou a origem cultural de Lafer, se o fez. Seja como fôr, ainda que a reputação de Lafer pudesse estar envolvida, de modo mais ou menos consciente, tanto na decisão de Vargas de conferir-lhe as atribuições destinadas ao Ministério da Fazenda quanto na de bloquear suas tentativas de concentrar maiores poderes que os que lhe tinham sido atribuídos, não é preciso recorrer a estas considerações psico-culturais incomensuráveis (e duvidosas) para entender porque as orientações de Lafer, embora não fossem "estritamente ortodoxas" (nem doutrinária nem culturalmente), conflitavam com as diretrizes que Jafet seguia no Banco do Brasil.

Quais eram estas idéias? A melhor fonte, evidentemente, é o próprio Horácio Lafer, pois ele não foi nada discreto quanto ao que elas seriam, embora suas orientações cognitivas não costumem ser sequer citadas pelos trabalhos que buscaram entender seu conflito com Jafet (à exceção de C. Lafer, 1988). E Horácio Lafer foi um pioneiro dentre os tratadistas monetários brasileiros de novo tipo, ao mesmo tempo produto e participante emblemático das décadas de 1930 e 40 no Brasil e no mundo.[256]

De fato, talvez não seja exagero afirmar que Horácio Lafer foi nada menos que o primeiro político e intelectual brasileiro (anos antes dos cepalinos) a produzir uma defesa sistemática de políticas monetária e creditícia distantes do dogma da conversibilidade-ouro, afastando-se da tradição de ortodoxia monetária herdada dos tratadistas financeiros do Império e da República Velha em nome do que chamaria de "objetivo social da moeda". É de surpreender que as idéias de Lafer possam ser concebidas como "estritamente ortodoxas", pois sua intenção — e em parte seu resultado — era realizar uma crítica arrasadora da ortodoxia monetária, questionando seus fundamentos teóricos e práticos. Sua compreensão declaradamente nova da condução da moeda e do crédito é emblematicamente sintetizada no primeiro capítulo de *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil,* não podendo mais ser aquela concepção característica...

> "...de tempos já passados e mortos. A Economia Política pertence à Sociologia e os movimentos sociais devem ditar a configuração econômica dos povos...A moeda e o crédito tem hoje uma concepção de objetivo social prevalecente. A sua majestade não é a da sua tirania mas da sua capacidade em servir aos homens para que possam satisfazer as suas necessidades mínimas e ao povo para que prospere, se emancipe e seja feliz. O problema se inverteu. Não se pergunta como dentro de princípios rígidos que devam

---

[256] Embora seu *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil* (1948) fosse posterior ao notável *Evolução do Sistema Monetário Brasileiro* de Dorival Teixeira Vieira, Vieira não era um político posicionado e capacitado a defender propostas práticas como Lafer. Significativamente, enquanto o livro de Vieira era uma reinterpretação acadêmica da história monetária brasileira, o livro de Lafer era uma justificativa para propostas de reforma do sistema financeiro nacional a partir de um diagnóstico profundo de suas debilidades, seguido de um longo projeto de lei enviado à Comissão de Finanças do Congresso (de que era um participante ativo), regulamentando as reformas propostas.

regular a moeda e o crédito se poderá atingir os objetivos mas quais devam ser eles para que o objetivo seja alcançado. O economista tem que ser sociólogo e o banqueiro nunca mais será o Shylock das antigas idéias, mas um agente precioso e responsável da causa pública" (H. Lafer, 1948, p. 20).

Em termos práticos, esta orientação política nova da condução da moeda e do crédito deveria implicar em abandonar velhos dogmas característicos da ortodoxia monetária. Em primeiro lugar, abandonar o dogma de que o arbítrio na gestão monetária deveria ser eliminado e substituído por regras rígidas, de preferência o mais automáticas possível, particularmente em função de variações das reservas cambiais determinadas por circunstâncias exógenas. Para Lafer, em sua época já seria "...doutrina pacífica que o lastro ouro é apenas uma cobertura ocasional para os déficits das balanças de pagamentos internacionais" (p. 9). Sendo assim, rejeitar as "regras do jogo" que caracterizariam o presumido automatismo do padrão-ouro era uma exigência imposta por novas condições políticas e sociais que, agora, subordinavam as transações cambiais às necessidades de desenvolvimento econômico nacional:

"A concepção de que a política monetária objetiva a manutenção externa do valor da moeda não pode mais ser aceita. Os países ainda não desenvolvidos, sem capitais próprios, têm que propugnar por outro conceito mais adequado. A política monetária e o aparelhamento de crédito têm como objetivo manter a estabilidade econômica das atividades internas e de desenvolvê-las o máximo possível...Esta revolução é hoje vitoriosa e o Brasil ao estudar o problema monetário ou a organização bancária não pode se prender a idéias obsoletas ou a concepções prejudiciais" (pp. 25-6).

É claro que Lafer não desconhecia que esta emancipação das economias e governos nacionais em relação aos dogmas da conversibilidade-ouro das moedas não havia sido de todo completada: citando Sayers, diria que "Bretton Woods, ainda em imperfeito funcionamento, é a última tentativa de salvação do ouro como *exchange-standard*" (p. 74). Como um político à frente de sua época (particularmente no Brasil), Lafer lamentava que o abandono do ouro como reserva internacional de valor, e a emancipação completa dos governos frente à "escravidão às finanças internacionais" e "aos controladores do ouro mundial", não haviam se consolidado como um princípio institucional em Bretton Woods, sob hegemonia clara dos norte-americanos:

"A técnica bancária pode resolver o problema da garantia interna do papel-moeda sem o lastro-ouro. Não apareceu, entretanto, até hoje, um outro meio de regularizar as flutuações dos balanços de pagamento que o ouro...Mas a luta entre os fortes e os fracos prossegue. Já venceu e derrubou a idolatria do ouro, como base do valor interno das moedas. Conseguirá também vencer o aspecto internacional? As chaves deste enigma estão nas mãos dos Estados Unidos cuja visão política de auxílio ou de isolamento decidirá do futuro...A expansão ou contração do meio circulante não deve depender do estoque-ouro, mas como já disse várias vezes — de uma utilização ótima dos fatores de produção. A reserva-ouro deve continuar margem de segurança contra as variações dos saldos dos balanços de pagamentos. E somente isto. Como garantia do valor interno da moeda e, portanto, a ela submeter-se o *quantum* do meio circulante, seria preferível jamais fundarmos Banco Central, pois que seria pôr em funcionamento um mecanismo gerador de depressões

econômicas; seria nos escravizar às finanças internacionais; seria, em suma, entregar o fruto do trabalho do nosso povo — isto é — a produção nacional, aos controladores do ouro mundial" (p. 74). [257]

Como para mostrar que o nacionalismo financeiro não era uma bandeira exclusiva do integralismo anti-semita (ou mesmo do anti-imperialismo marxista), Lafer curiosamente não evitava utilizar termos característicos das associações preconceituosas dos judeus com os financistas internacionais típicas no Brasil dos anos 30: expressões como "escravidão às finanças internacionais" e o repúdio aos "controladores do ouro mundial" eram muitos semelhantes àquelas usadas, por exemplo, nas obras de Gustavo Barroso ou Miguel Reale. Embora não usasse termos como "relíquia bárbara" (como Keynes referia-se ao ouro) ou "templo das finanças internacionais" (como Hans Morgenthau chamara Wall Street), Lafer demonstrava conhecer como poucos os conflitos e debates políticos e as inversões da epistemologia econômica de sua época:

"A rebelião das massas, fenômeno tão bem estudado e hoje crucial no mundo, é a luta, que será eterna, entre a impossibilidade da extensão de 'tudo a todos' e o anseio de cada um à participação crescente na renda nacional...Desta rebelião das massas resultou, entretanto, um princípio hoje pacífico como dever dos governos e básico para a coexistência social: é a universalização de um mínimo de bem-estar e de conforto, como direito inalienável do homem...De Proudhon a Marx, o caminho que o russo vê é a coletivização como solução do problema econômico...O combate ao pauperismo, que se processa nos Estados Unidos, baseia-se na expansão da indústria e da agricultura — e inspira-se nos princípios sadios de Franklin Roosevelt...A Escola Norte-Americana — chamem-na de democracia social, ou de socialismo individualista ou de liberalismo social, em contraposição com o liberalismo econômico — está hoje na consciência dos povos que conseguiram preservar a liberdade política. A sua influência sobre o sistema monetário pode ser revolucionária" (pp. 10-2).

De fato, as idéias de Lafer filiavam-se indubitavelmente às críticas veiculadas por *new dealers* e Keynesianos contra às formas de condução da política monetária típicas "...de tempos já passados e mortos" (p. 20). Afinal, à medida que a política monetária deveria ser subordinada a novas exigências políticas e sociais, reter graus de liberdade nacional diante de pressões cambiais era imperativo:

---

[257] Vincular as variações do meio circulante às variações das reservas cambiais seria, no limite, extemporâneo: significaria retroagir a uma época em que os ciclos econômicos eram determinados de fora para dentro: "Em face dos mercados ainda pouco evoluídos em nosso continente, onde o volume das exportações e o movimento internacional do capital influem enormemente sobre o volume de crédito disponível, o Banco Central criado por Kemmerer (na década de 1920) se limitou a seguir a situação cambial, regulamentando o volume da moeda em circulação. Desse modo, bem entendido, reforçava-se a tendência inflacionista desde que ela se manifestasse ou, ao contrário, aumentava a influência deflacionista, sempre seguindo simplesmente as orientações expressas à nação pelos fatos externos, como o comércio exterior e o movimento de capitais. Assim, qualquer combate a essas tendências cíclicas, características das nações cujas economias são ainda preponderantemente orientadas para os mercados externos, foi impossível" (pp. 78-9).

"Tão importante é hoje o controle sobre o câmbio e as importações que raros países no mundo não o instituíram. Constitui, ele, um elemento básico e essencial da política monetária. O descuido durante dois anos por parte do Brasil de enfrentar este setor determinou um desequilíbrio quase irreparável. A remessa de divisas ao arbítrio do particular é uma arma para especuladores reunirem provisões e atentarem contra o valor externo da moeda. O excesso ou má escolha nas importações levam aos congelados que destroem as bases da estabilidade cambial" (p. 75).

Neste sentido, outro dogma a rejeitar e outra prioridade a inverter seria a de que os Bancos Centrais deveriam ser independentes dos governos nacionais. Pois esta independência, na prática, poderia implicar em um controle subreptício das políticas de governo por interesses e critérios que seriam estranhos aos novos objetivos sociais que deveriam, na nova conjuntura política, orientar as políticas públicas:

"Estamos hoje no regime oposto ao de antes da guerra. A tendência geral é para os Bancos Centrais sob hegemonia dos governos. De controladores destes, os Bancos passaram a ser controlados. Inverteram-se assim as posições...a verdade é que o Estado que concede os privilégios que possibilitam a existência de Bancos Centrais, que tem o dever precípuo de encaminhar as finanças e a economia para os seus objetivos sociais, não poderá desempenhar as suas funções sem o controle do Banco Central...Enquanto os problemas monetários eram resolvidos dentro do automatismo do padrão-ouro, os Bancos Centrais deviam ser dirigidos por particulares e não pelo governo, pois este, mais do que aqueles, poderia influir na ruptura das forças automáticas de equilíbrio, que, por presunção, o padrão-ouro garantia ao sistema. Desaparecido, porém, o padrão-ouro, surgiram os problemas monetários em toda sua complexidade, exigindo dos homens soluções amplas. O problema monetário passou, assim, a ser um problema eminentemente governamental" (pp. 54-5). [258]

Levando às últimas conseqüências as novas margens de manobra ganhas pelos governos, não deveria definir-se dogmaticamente, de antemão, qualquer limite rígido de emissão da moeda nacional a ser obrigatoriamente seguido pelo Banco Central. Voltando a seu tema central, Lafer argüiria que a faculdade de emissão deveria ser subordinada aos novos objetivos que deveriam orientar a condução política da moeda e do crédito, ou seja, o alcance do pleno emprego e do desenvolvimento econômico nacional:

---

[258] Lafer alertava, porém, que nos países periféricos antes vinculados ao padrão-ouro, a simples existência de um Banco Central capaz de determinar manipulações da taxa de redesconto não era suficiente para permiti-los reagir contra manipulações do redesconto efetuadas nos países centrais. Afinal, as assimetrias internacionais que caracterizariam o sistema implicariam em que "...a manipulação da taxa de redesconto é completamente inoperante nas economias 'cuja prosperidade e cujas crises são importadas', como diz Molina. Efetivamente, a dependência em que se vê um país dos mercados externos, para a importação de mercadorias assim como para o movimento de capitais, torna necessárias outras armas para que o Banco Central possa combater o efeito cíclico das crises" (1948, p. 81). Na nova conjuntura internacional, para se garantir que o Banco Central se subordinaria aos objetivos gerais de política econômica, seu capital seria integralmente estatal (ainda que fossem admitidos diretores oriundos de bancos privados), e o Presidente da República poderia nomear e demitir a qualquer momento seu presidente (embora a decisão devesse ser referendada pelo Senado e, visando resguardar os demais diretores das pressões "fáceis da política", seus mandatos de cinco anos só poderiam ser interrompidos "por motivos sérios" a partir de representação do Ministro da Fazenda junto ao Senado).

"Estamos assim longe dos princípios ortodoxos...O limite de emissões de um Banco Central deve ser aquele que adapte os meios de pagamento às atividades econômicas de molde a favorecer sua expansão sem afetar a da moeda. É o que se consubstancia no objetivo do Banco Central, que é o 'desenvolvimento ordenado' da economia através do crédito...É irracional fixar normas para limitar a emissão de 'bilhetes', por meio de regras de cobertura, quer se trate de ouro ou outros ativos. A falta de ouro jamais deve impedir o Banco de emitir bilhetes que sejam necessários, para manter os níveis existentes dos custos e das atividades econômicas...Desde que ajustada à política geral do governo, a política monetária de Banco Central, ou por outras palavras, a sua faculdade emissora, deverá ficar limitada apenas ao *optimum* de utilização dos fatores de produção. Se há fatores disponíveis, a política monetária deve pô-los em trabalho...Não se pode condicioná-la a coberturas representadas por quaisquer outros ativos, nem mesmo o 'ouro'. O seu objetivo é econômico: é o desenvolvimento máximo da economia nacional" (pp. 64-7).

Este conjunto de idéias encontraria um corolário lógico na questão das relações entre estabilidade monetária e desenvolvimento econômico. Aqui, as relações identificadas por Lafer não seriam unilaterais. Embora admitisse que o aumento da capacidade de produção (em outras palavras, do produto potencial) era necessário para um controle mais duradouro do problema inflacionário que o mero controle da expansão econômica, Lafer argumentaria que o controle *seletivo* do crédito seria uma forma de evitar, a curto prazo, as pressões inflacionárias de demanda, pelo menos até que os estrangulamentos de produção pudessem ser superados a médio prazo. Caberia, então, regular o sistema financeiro de cima para baixo de maneira a induzir politicamente ampliações da capacidade de produção que, por um lado, aumentassem a resistência à inflação de demanda ampliando o produto potencial da economia. Mas, por outro lado, impedindo que uma expansão generalizada (não-seletiva) do crédito pressionasse a economia para além do pleno emprego (ou do produto potencial), gerando choques inflacionárias pelo lado da demanda (através do leilão altista sobre recursos escassos), particulamente antes que os "estrangulamentos" que bloqueavam o crescimento da produção fossem superados por projetos de reaparelhamento financiados não-inflacionariamente.

E o quê seria financiar os investimentos exigidos pelo "reaparelhamento" do país de uma forma não-inflacionária? Ora, assim como o redesconto de títulos junto ao Banco Central deveria ser controlado de modo a "limitar os títulos que possam ser descontados e o seu prazo, a fim de evitar que abusos promovam inflação e desmoralizem este admirável instrumento de expansão do crédito" (p. 69), seria necessário financiar ampliações da capacidade de produção e, em particular, os empreendimentos representados pelo "reaparelhamento de serviços que a coletividade reclama" (p. 118) recorrendo a instituições financeiras específicas:

"Com respeito à influência do volume de créditos a curto e longo prazo sobre o valor da moeda, determinando inflações ou deflações, o assunto encerra dificuldades sérias e exige um estudo cauteloso e profundo. Já vimos que o aumento dos meios de pagamento para atender a criação ou expansão dos bens, mediante o crédito a médio e longo prazo, é coberto por um processo de criação de riqueza futura. Por outro lado vimos que a função social do crédito e da moeda exige que se promova um desenvolvimento da

produção a fim de que sejam atendidas em determinada escala as necessidades da comunidade...Assim um país pode, através dos meios de pagamento, promover a expansão do crédito a médio e longo prazo se possuir disponibilidade de mão-de-obra e materiais e desde que os índices de percepções fixas se adaptem em prazo curto, à oscilação do poder aquisitivo da moeda. A forma mais simples e técnica para o crédito a médio e longo prazo é o apelo às disponibilidades no mercado dos valores" (p. 121).

É evidente a coerência existente entre esta concepção a respeito do impacto inflacionário que, em certas circunstâncias, a expansão do crédito teria, com a concepção do impacto que também teriam os déficits orçamentários. Afinal, a inflação originar-se-ia...

"...de duas fontes principais: a emissão de papel moeda e a expansão excessiva do crédito...Quando a circulação (monetária) ultrapassa a corrente de bens e serviços produzidos, advém a inflação. Esta é de fato a sua característica única: os meios de pagamento excedem a capacidade de absorção da máquina produtiva" (p. 9).

Em outras palavras, assim como a ampliação da capacidade de investimento do setor público preferencialmente não deveria ser feita às custas de déficits correntes, ou seja, gastando-se para além dos recursos disponíveis (para evitar emissões fiduciárias caso os déficits não fossem financiados pela emissão de títulos), a expansão dos investimentos de longo prazo de maturação também deveria ser feita sem que a elevação resultante da demanda agregada provocasse uma pressão sobre os recursos escassos da economia, inflacionando-os através do resultante leilão que decidiria sua alocação entre usos alternativos.

Do mesmo modo como a expansão de investimentos públicos exigiria um controle redobrado sobre os gastos de consumo corrente da administração pública, a realização simultânea do complexo de investimentos prioritários para o reaparelhamento do país também exigiria um controle compensatório sobre a disponibilidade de fundos para investimentos e atividades econômicas não-prioritárias, liberando recursos escassos para as prioridades *inadiáveis* identificadas. Uma maneira de assegurar institucionalmente o financiamento não-inflacionário dos investimentos prioritários seria, então, mobilizar os recursos financeiros necessários não através do sistema de crédito, mas através do mercado acionário. Ou melhor: reservando os fundos financeiros (e os recursos reais) requeridos pelos projetos verdadeiramente necessários para o "desenvolvimento máximo da economia nacional", não através da criação *ad hoc* de novos depósitos bancários (reescalonados sucessivamente e amparados pelo redesconto), mas mediante a transferência de recursos por meio da compra e venda de títulos de dívida ou de participação acionária. Neste sentido, o modelo norte-americano ou europeu dos bancos de investimentos, especializados em concentrar recursos através da intermediação do lançamento de títulos, era um exemplo a ser seguido:

"Nossa indústria incipiente ainda consegue, pelas garantias que oferece, crédito de movimento em escala maior. Mas não se pode pensar em expansão manufatureira de grande estilo, quando as únicas possibilidades de obter recursos adequados são empréstimos bancários, forçosamente, a curto prazo. Nos grandes países industrializados a expansão da indústria se fez com o concurso do mercado de capitais, que abrangiam as ações e debêntures das fábricas, pois que milhares de compradores viam nessa aquisição emprego seguro e estável para suas poupanças" (p. 30).

Embora neste ponto o seu saudável ecletismo intelectual fosse visível, ele continuava longe da ortodoxia que dizia rejeitar. Embora admitisse que uma expansão generalizada (não-seletiva) do crédito poderia em certas circunstâncias provocar pressões inflacionárias de demanda e desviar recursos de investimentos prioritários, a concepção de que a inflação seria um fenômeno estritamente monetário era outro dogma que deveria ser abandonado, aproximando-o dos argumentos que seriam típicos dos cepalinos, uma década mais tarde.

Neste ponto, ele também se aproximava do presidente: tanto Lafer quanto Vargas diferenciavam-se da ortodoxia monetária ao defenderem que a expansão da produção seria, em conjunto com o controle orçamentário, uma condição indispensável para combater a inflação, assim como, ao contrário, nem toda expansão do crédito ou déficit público provocaria inflação (ou seja, a inflação não seria um fenômeno estritamente monetário). Mas aí eles também acabariam se diferenciando, menos em estratégia que em tática: enquanto para Vargas esta expansão da produção deveria ser imediatamente estimulada (particularmente pela política de crédito do Banco do Brasil), uma maneira de aproximar-mo-nos das objeções de Lafer à política de crédito do Banco do Brasil é perceber que, para ele, a contribuição da expansão da produção para o combate à inflação seria necessariamente mais seletiva e gradual, resultando *mais adequadamente* da maturação dos projetos inadiáveis de investimento que reaparelhariam o país, embora ele não admitisse publicamente suas divergências com Vargas:

"Sabemos que a redução do custo de vida e o combate à inflação só serão eficientes através do aumento da produção e da produtividade. E por isso nos estamos preparando para a segunda fase do governo, na qual o criador de Volta Redonda será o grande Presidente do Progresso do Brasil. Após Campos Sales, Rodrigues Alves. Depois da restauração, a realização...Política de restauração financeira, de realização, de reaparelhamento dos serviços públicos essenciais, de aumento da produção como meio de baixar o custo de vida e promover o bem-estar geral — eis, no setor econômico-financeiro do Ministério da Fazenda, o programa de cuja realização me incumbiu o Presidente Getúlio Vargas" (GV 52.00.00/19).

É evidente que conciliar 1) a realização de investimentos inadiáveis para o desenvolvimento econômico do país, 2) o controle do déficit fiscal e 3) a expansão seletiva do crédito, era uma tarefa que exigiria uma grande centralização de poder de decisão e implementação. Sendo assim, Lafer propunha que seria ao Estado nacional (e, quando tornou-se o ministro, ao Ministério da Fazenda) que, através do controle do sistema financeiro, caberia a tarefa central de ordenar a mobilização de

recursos e sua distribuição segundo finalidades planejadas, de maneira a financiar investimentos que a um tempo "reapalheriam" o país e conciliariam o crescimento econômico à estabilidade de preços. Isto se faria, porém, em detrimento de aplicações de capital não apenas pouco afeitas às necessidades coletivas exigidas pelo "desenvolvimento máximo da economia nacional", como também prejudiciais ao controle inflacionário.

Para Lafer, negligenciar pressões inflacionárias a curto prazo seria prejudicar o próprio desenvolvimento econômico a longo prazo, uma vez que a aceleração inflacionária acentuaria os riscos associados à desejável imobilização de capital em investimentos de maior iliquidez e prazo de maturação, induzindo a aplicação alternativa em atividades com um giro de capital mais rápido, como a especulação com estoques mercantis, loteamento de terras e imóveis urbanos. Vários motivos, portanto, justificavam a proposta de controlar seletivamente o sistema financeiro. Oito anos mais tarde do livro-proposta, Lafer lembraria o projeto de criação do BNDE em discurso no Congresso Nacional, defendendo-se também da acusação de excessivo estatismo freqüentemente dirigida a Vargas e sua equipe:

> "Nós desejávamos a expansão da produção brasileira, através da empresa privada, mas o Brasil precisava, em primeiro lugar, resolver os problemas básicos dos serviços públicos. Enquanto não tivéssemos ferrovias e portos em bom estado, silos, armazéns e energia elétrica, não nos interessava um aumento de produção que somente iria dificultar a produção já existente" (H. Lafer, 22/08/1956, *in* C. Lafer, 1988, pp. 398 e segs.).

Não é de surpreender que a temática levantada em seu livro-proposta de 1948 fosse recuperada em sua justificativa da criação do BNDE. Os instrumentos que defendia para a regulação seletiva do crédito (que propunha ser uma condição para a aceleração do desenvolvimento econômico) não seriam somente a fiscalização bancária e o redesconto comercial, orientado pelo Banco Central por sobre a estrutura financeira já existente. Mais que isto, para Lafer tratar-se-ia de intervir e reformar a própria estrutura do sistema financeiro. Este sistema fôra herdado de uma época em que a economia brasileira se subjugava predominantemente a processos internacionais além de seu controle, e sua estrutura tornara-se obsoleta à medida que se tratava, agora, precisamente de comandar o desenvolvimento econômico nacional de uma forma racional e planejada:

"Por maior que seja o desejo e o interesse de atacar de frente o problema de nossa industrialização, forçoso é admitir-se não se poder começar tudo ao mesmo tempo; torna-se antes indispensável escolher ou selecionar as atividades que precisam desde logo ser selecionadas e amparadas" (*Correio da Manhã*, 28/08/1951). [259]

Neste sentido, era necessário criar um sistema financeiro em que as especializações funcionais fossem claramente definidas através de suas diferentes instituições, permitindo que a política econômica manipulasse incentivos e/ou impusesse vetos de uma forma extremamente seletiva e detalhada, segundo o grau em que as diversas atividades econômicas fossem complementares ou não às diretrizes gerais de política econômica. Indo mais longe que o próprio presidente em torno à idéia-força de que o Estado deveria comandar detalhadamente a alocação de recursos através do controle do sistema financeiro (tendo mais resistências à expansão de empresas estatais, no entanto), a divergência entre Vargas e Lafer na condução da política de crédito era, porém, menos de fundo estratégico que de tática, grau, dosagem e prudência.

---

[259] Já em seu tratado de 1948, esta preocupação de controlar seletivamente o sistema financeiro era em especial direcionada para as Caixas Econômicas (pp. 101 e segs.), as quais, segundo Lafer, estariam sendo utilizadas para financiar empreendimentos de construção civil de interesse social duvidoso. Em suas palavras: "Não defendemos os abusos, o financiamento de construções destinadas a fins suntuários, por exemplo...Em um país pobre de capitais e necessitando de crédito esse deve ser encaminhado para finalidades mais indispensáveis. Pode, pois, acontecer que as Caixas apliquem suas disponibilidades em setores secundários, desfalcando outros que se impõem na escala das preferências" (pp. 105-6). Além de reformar os estatutos das Caixas Econômicas e controlar as operações dos bancos comerciais, tratava-se (como um substitutivo do projeto Correia e Castro) de criar o Banco Rural, o Banco de Investimentos, o Banco Industrial, o Banco Hipotecário, o Banco de Exportação e Importação, o Banco Central, enfim, uma plêiade de instituições financeiras novas capazes de racionalizar os instrumentos de política econômica de maneira a conciliar o desenvolvimento econômico e a estabilidade monetária. Apesar de não ser reconhecida por qualquer analista das idéias também ecléticas de Roberto Campos, a influência do já experiente Horácio Lafer sobre o então jovem diplomata é por demais evidente para ser negada, não apenas em suas propostas de reformulação do sistema financeiro nacional mas também em sua interpretação eclética da inflação brasileira. Destacando-se na cena pública nacional um pouco mais tarde que Lafer, e sobre a influência direta de suas idéias na CMBEU, Roberto Campos se colocaria em uma posição heterodoxa intermediária entre o estruturalismo cepalino, de um lado, e o "monetarismo" de Gudin e Bulhões, de outro. Em síntese, sua posição intermediária para explicar a inflação brasileira estava em admitir a influência de variáveis "monetárias" e "reais" (demanda em termos monetários, de um lado, oferta de recursos reais, de outro), mas em que a separação estrita de "mundos" real e monetário (ou a inflação como fenômeno estritamente monetário) só ocorreria depois do pleno emprego na utilização de recursos reais. Em vista do desenvolvimento desequilibrado característico do país, porém, as pressões inflacionárias de demanda poderiam ocorrer, de maneira menos agregada que setorialmente, antes do alcance do pleno emprego, em razão de pontos de estrangulamento de oferta que limitariam a expansão do produto potencial da economia. Tolerar a inflação em nome do desenvolvimento, finalmente, seria contraproducente por causa de seus efeitos indiretos sobre a alocação de recursos, cabendo em tese encontrar um "ponto ótimo" entre estabilização monetária e desenvolvimento econômico através do planejamento e controle seletivo do sistema financeiro, e da liberação de certos estraves institucionais que impediriam o sistema de preços de realizar corretamente a alocação de recursos. Para uma exposição detalhada das idéias de Campos, ver M. Carporale Madi (1985) e R. Bielschowsky (1985), cap. 3. Para enfatizar a extensão em que as controvérsias já estavam presentes no final da década de 1940, cabe lembrar que um dos pontos de debate entre estruturalistas e monetaristas era exatamente a definição do que seria pleno emprego, tema em que a precisa formulação de Rômulo de Almeida ainda em 1950 (diferenciando desemprego quantitativo e qualitativo) anteciparia as idéias de heterogeneidade estrutural e marginalidade que seriam conceituadas e utilizadas, anos mais tarde, em várias interpretações cepalinas: para um comentário preciso, ver Bielschowsky (1985), pp. 403-5.

Ainda que Lafer se identificasse a Vargas defendendo que a expansão do financiamento produtivo seria uma condição para combater a inflação (em conjunto com o controle orçamentário), o Ministro da Fazenda sempre postulou uma política de crédito mais seletiva e gradual que aquela que Vargas estaria disposto a apoiar, tanto por motivos econômicos quanto políticos. Mas, por outro lado, Lafer também defendia uma política menos restritiva que aquela que Eugênio Gudin e seus discípulos do "grupo sumoqueano" estariam dispostos a aconselhar e, se possível, permitir:

> "Ao ser estudada a oportunidade de fundação de um Banco Industrial ou de Investimentos, uma comissão do Instituto de Pesquisas Econômicas da Associação Comercial chegou à seguinte conclusão preconizada por Eugênio Gudin: 'Havendo falta, atualmente, de fatores de produção, quer de máquinas e utensílios, quer de braços, é pouco aconselhável incentivar novos empreendimentos. Enquanto perdurar a dificuldade enorme de obtenção de meios de produção, inclusive de braços, conforme depoimentos de valor, a expansão do crédito, ainda que baseada em economias já realizadas, constitui um perigo para a estabilidade econômica do país...O primeiro cuidado ao instituir um Banco Industrial é, preliminarmente, financiar pesquisas relacionadas a empreendimentos recomendáveis. Em muitos casos tais pesquisas não exigem capital de vulto, mas demandam tempo'...(Comentando Lafer:) Não adotamos a primeira conclusão em todo o seu rigor. Mesmo em regime de falta de fatores de produção, há empreendimentos que pela sua essencialidade não devem ser adiados. Uma regra geral é temerária. Cada caso exige exame e solução própria como cada momento pode apresentar requisitos particulares" (H. Lafer, 1948, p. 152).

Não se pode, a rigor, desconsiderar as diferenças que distinguiam Lafer do "grupo sumoqueano". Estando em uma posição intermediária e heterodoxa entre extremos, aberto a alinhamentos diversos, Lafer afastava-se do "grupo sumoqueano" ao argumentar que "mesmo em regime de falta de fatores de produção, há empreendimentos que pela sua essencialidade *não devem ser adiados"* (1948, p. 152), sendo "indispensável escolher ou selecionar as atividades que precisam *desde logo* ser selecionadas e amparadas" (*Correio da Manhã,* 13/04/1951). No entanto, ao mesmo tempo em que afirmava que a alocação de fundos externos e internos deveria atender projetos prioritários que não podiam mais ser adiados — defendendo um grau de controle sobre a expansão do crédito diferente daquele defendido sob inspiração de Gudin —, Lafer argumentava que a seleção no atendimento de solicitações de crédito devia ser mais rigorosa que aquela que caracterizava a política do Banco do Brasil, sob a direção de Ricardo Jafet.

Assim, Lafer acabaria se aproximando do "grupo sumoqueano" em sua luta contra a expansão "generalizada" e "descontrolada" do crédito de que acusava Jafet. Com efeito, justificando publicamente aquilo que tentava garantir através da modificação de estatutos no Conselho da Sumoc, Lafer argumentava que enquanto não se obtivesse a "autorização legal e condições normais para a instalação do Banco Central", era à Sumoc que caberia executar "a obra de unidade na orientação do crédito" (*Correio da Manhã,* 13/04/1951). As palavras de Lafer em

1948 novamente esclarecem as orientações cognitivas ecléticas que o inspirariam no conflito político posterior:

> "O crédito deve possuir os seguintes caracteristicos gerais: liquidez, para infundir confiança que é a sua base, suficiência para permitir o desenvolvimento das atividades privadas, equilíbrio para corrigir inflações ou deflações. A obtenção destes caracteristicos não depende de regras matemáticas, fixas, autocontroláveis. Pelo contrário, decorre de uma dosagem que a inteligência e a sensibilidade psicológica precisam compor...Como bem acentua Velaseca Marcet, a finalidade do Banco Central não é controlar o crédito, mas este controle é um instrumento de que se utiliza o Banco Central para preencher o seu objetivo. E este objetivo é o desenvolvimento ordenado da economia através do crédito...Assim o controle, além da vigilância sobre a liquidez indispensável das operações bancárias, só deve ser restritivo em ocasiões excepcionais de especulação crescente ou altas bruscas de preços mas em regra promover a expansão que o desenvolvimento econômico exigir" (H. Lafer, 1948, pp. 75-6).

Vimos como em seu relatório a respeito dos efeitos esperados do déficit previsto no orçamento votado no Congresso Nacional para o ano de 1951, Lafer já alertava a opinião pública (e, evidentemente, o presidente eleito) dos riscos que seriam inerentes ao déficit fiscal em uma conjuntura em que a economia operava próximo ou já em pleno emprego dos fatores de produção, riscos reforçados por seu "desaparelhamento" em infra-estrutura e serviços básicos. Estes riscos, evidentemente, também seriam inerentes a uma política de crédito pouco sujeita aos critérios de seletividade e controle que, desde antes de encarregar-se do Ministério da Fazenda, Lafer propunha.

Uma vez no Ministério, a tática política que Lafer seguiria para implementar suas orientações buscaria, de início, subordinar o Banco do Brasil através do Conselho da Sumoc, buscando ao mesmo tempo assegurar apoio informal entre vários representantes do Conselho. Não tendo sucesso na tentativa de modificar a contento os estatutos das relações entre o Conselho da Sumoc e o Banco do Brasil, ele se voltaria a implementar o controle seletivo do crédito seja através da criação do BNDE, seja até da formação de um "comitê" informal de banqueiros coordenado por Walther Moreira Salles (Diretor-Executivo da Sumoc). Paralelamente, ele insistiria em tentativas de subordinar o Banco do Brasil, buscando isolar e enfraquecer a posição de Jafet através de críticas veiculadas principalmente na imprensa e no Congresso Nacional, mas também nos bastidores do governo.[260]

---

[260] As críticas de Lafer à posição ambígüa do Banco do Brasil como um banco comercial que assumia atribuições típicas de um banco central também já haviam sido antecipadas, com muita coerência, em seu tratado financeiro parlamentar: ver H. Lafer, 1948, pp. 28 e segs., 47 e segs., 51 e segs., 68, 107 e segs.. Sua tentativa de reformar os estatutos da Sumoc e a reação impeditiva de Jafet é bem documentada nas atas das reuniões do Conselho da Sumoc, sendo bem analisadas por Pedro Aranha Corrêa do Lago (1982), pp. 58 e segs. As intrigas palacianas começaram cedo: em conversa com Oswaldo Aranha, relatada por este ao presidente, o recado de Lafer a Vargas era dado da seguinte maneira: "Tive a impressão de que o Lafer está no propósito de agir pelo melhor e notei nele admiração por tua forma pessoal de pensar e orientar, mas queixou-se da 'falta de controle' da política de crédito, indispensável ao êxito de qualquer ação ordenadora da vida financeira e econômica

***

As divergências ente Lafer e Jafet seriam claramente manifestas em seus respectivos posicionamentos públicos. O discurso de posse de Jafet já definia uma visão francamente expansionista da política de crédito, repetindo temas e termos característicos dos discursos de Vargas antes, durante e depois da campanha presidencial de 1950:

> "O chefe da Nação, Dr. Getúlio Vargas, presidente eleito pelo consenso do povo brasileiro, já teve ocasião, em seu discurso de posse e em sua plataforma eleitoral, de traçar os novos rumos que a política econômica e financeira do Brasil deverá seguir. Como seus auxiliares de imediata confiança, cumpre-nos a magna tarefa de executar, em seus mínimos detalhes, a magistral orientação que seu pensamento revela...Quaisquer que sejam porém os planos de desenvolvimento que se elaboram para o Brasil...de toda maneira nada poderá dar resultados satisfatórios se em seu auxílio não vier o crédito...Em grande parte, pois, os problemas econômicos do Brasil são problemas de crédito...O crédito barato constitui uma necessidade da expansão econômica do Brasil... impõe-se a conclusão de que o mesmo deverá ser fácil e barato...Conforta-nos, porém, a idéia de saber que um grande líder, afeito aos rudes labores da administração pública do Brasil, supervisiona aquilo que, para o bem da pátria, pretenderemos executar" (GV rem1951.01.02).

Ao afirmar que o presidente supervisionaria diretamente aquilo que o novo presidente do Banco do Brasil pretendia executar, Jafet não estava incorrendo em um exagero retórico. Especialmente depois que Lafer ameaçou a autonomia do Banco do Brasil, Jafet não apenas transmitiria ao presidente um relato das manobras realizadas para colocar as Carteiras do Banco do Brasil sob comando do Ministério da Fazenda, como também se esforçaria em seus discursos públicos para reafirmar que a política de crédito que seguia nada mais era que a implementação de diretrizes gerais que haviam sido traçadas de cima para baixo, a partir do presidente. Como em viagem feita a Minas Gerais no início de 1952: "Coerente com os princípios em que se estriba o programa de governo do presidente Vargas, venho procurando, como Presidente do Banco do Brasil, emprestar minha colaboração ao esforço do povo mineiro, a fim de que não falte às suas iniciativas de natureza econômica, em nenhum momento, o amparo do crédito oficial" (GV 52.01.16/4). Relatando esta mesma viagem a Vargas, Jafet prestava contas ao presidente nos seguintes termos, em carta pessoal:

> "Havia a crença generalizada, baseada em falsas informações, de que o Banco do Brasil reduzira as suas operações através das diversas Carteiras, inclusive de Redescontos. Apoiado em dados estatísticos insofismáveis, demonstrei que o Banco do Brasil, ao contrário, aumentou sensivelmente as operações naquele estado...Como em todas as outras oportunidades, defendi a tese da

---

do país. Parece-me que urge entrosar melhor o Banco do Brasil e o Tesouro, acertando o passo dos animais diferentes que tens atrelado ao carro do Estado, de modo que não procurem separadamente dar passos maiores que as pernas" (GV 51.00.00/88).

seletividade do crédito, esclarecendo que a orientação do eminente Presidente da República era no sentido de ampliar a produção, como meio de combate à inflação e de melhorar as condições de vida. As instruções dadas a todos os gerentes do Banco tem sido essas...Em todas as oportunidades, foi salientado que essa é a orientação do governo federal, e o nome de V. Excia. foi sempre alvo de manifestações do maior apreço" (GV 52.01.16/4).

Os termos com que descreveria confidencialmente a Vargas uma viagem ao interior de São Paulo, também no início de 1952, reafirmava sua crença de que sua política vinha sendo amparada pelo próprio presidente:

"Fiz-lhes sentir que o programa do Banco do Brasil sob a minha orientação era aquele que V. Excia. traçara na sua campanha presidencial, o de fomento à produção e da mais ampla proteção ao trabalhador, especialmente ao trabalhador rural, que vive em situação inferior ao dos grandes centros" (GV 52.01.16/4).

E, com efeito, Jafet estava autorizado publicamente pelo próprio presidente para seguir justificando a política de crédito do BB em termos semelhantes à plataforma eleitoral, pois o próprio Vargas reafirmava publicamente sua adesão a uma política de crédito expansionista, refutando de antemão acusações de que, uma vez no governo, passaria a pensar e agir diferente.

Em entrevista menos de quinze dias antes da posse, afirmava a *O Globo* (19/01/1951) que a redução do custo de vida seria alcançada através da expansão da produção, facilitando o crédito e tornando-o direto e rápido. Já empossado, o presidente afirmaria em discurso irradiado do Palácio do Rio Negro, pela Agência Nacional (02/03/1951), ser urgente "baratear a vida, (e) esse barateamento só se poderá obter lançando mão de providências maiores e mais gerais, como seja o incentivo à produção e o solucionamento do problema dos transportes" (*O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. I, p. 60). Insistiria no ponto seis meses mais tarde (08/09/1951), dizendo ser "desnecessário repetir que facilidades de transportes e amplo acesso ao crédito são os pontos de que mais se ressente a nossa produção. Com relação à última já foram adotadas providências para que o Banco do Brasil retomasse, com todo o vigor, o programa de financiamento aos produtores, e, para esse fim, estão sendo criadas mais de uma centena de agências daquele estabelecimento em todo país" (idem, vol. II, pp. 27-8).

E por quê o Banco do Brasil deveria retomar o financiamento aos produtores? Vargas já respondera à pergunta como sempre fizera antes de tomar posse, em discurso irradiado no país pela Agência Nacional (07/04/1951), para não deixar dúvidas quanto às prioridades que deveriam orientar a "nova política" do Banco do Brasil em sua administração:

"Uma das principais medidas já em execução e que deve produzir resultados benéficos é a mudança de orientação do Banco do Brasil. O povo não ignora que o custo de vida se elevou, nos últimos anos, em grande parte porque as necessidades do consumo não foram acompanhadas pela produção, que deixou de encontrar nos poderes públicos o necessário estímulo e o indispensável amparo financeiro...Por isso, o primeiro dever de um governo consciente, que tem o sincero desejo de combater o encarecimento da vida, é incentivar por todos os meios a produção industrial e agrícola. É o que já se está fazendo. Não se pode produzir muito e barato, se o produtor não tiver do Estado as facilidades de que precisa: financiamento para os seus produtos, crédito a longo prazo para ampará-lo nos indispensáveis compromissos que tem de assumir para compra de material, pagamento de salários e inversões de capital. Essa a grande missão que está confiada, em meu governo, ao Banco do Brasil. Através de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, o maior estabelecimento de crédito bancário do país reiniciou, com a possível amplitude e eficiência, o financiamento da nossa produção agrícola e industrial. Dessa forma, conseguiremos aumentar a produção dos gêneros de primeira necessidade e amparar devidamente todas as iniciativas que visam transformar as matérias primas em produtos industrializados. Dentro da legislação em vigor, as facilidades concedidas à agricultura e à indústria pelo Banco do Brasil se estenderão tanto aos capitais nacionais como aos estrangeiros" (G. Vargas, *O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. I, pp. 308-9).

Três meses depois, Vargas reforçaria a blindagem política do Banco do Brasil ao discursar aos pecuaristas reunidos anualmente no interior de São Paulo (21/07/1951), chegando mesmo a enfatizar que os discursos de campanha, defendendo que o financiamento da produção seria o principal marco do governo, não foram feitos só para ganhar eleição:

"Em agosto do ano passado, ao percorrer o território brasileiro em propaganda de minha candidatura, tive oportunidade de declarar: 'Para que possais aperfeiçoar as vossas criações, providências exatas e concretas se impõem, financiamento barato e abundante, para aquisição de reprodutores de boa estirpe. Será esse — o financiamento à produção — o ponto a que consagrarei maior atenção, se voltar ao governo, levado pelo voto popular'. Já agora, que pelo voto popular o candidato se tornou governo, determinei ao Banco do Brasil que, através da sua rede de agências em todo o território nacional, reiniciasse as operações de financiamento da pecuária. Honra assim o governo a promessa do candidato, dotando o pecuarista dos meios necessários à salvaguarda de uma das grandes forças da nossa economia...Outras providências já foram também tomadas pelo Governo, por intermédio da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, visando facilitar operações relativas à criação de suínos e melhoria dos campos de pastagem. Em combinação com o Ministério da Agricultura está aquele departamento do Banco do Brasil dando pleno desenvolvimento ao plano de revenda aos produtores, por preços mínimos, isto é, do custo real, e pagamento em parcelas, do equipamento indispensável à mecanização de nossa agricultura, inadiável necessidade como todos sabemos...O problema agrário não é isolado ou independente, pois a ele se vincula e a ele se entrelaça o conjunto das atividades nacionais, como o ciclo das operações de consumo, de comércio e de exportação" (*O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. I, p. 376-7).

Se o apoio público conferido a Jafet não poderia ser mais explícito como por estas (e outras) declarações, Vargas também não deixaria de manobrar politicamente para bloquear as táticas de Lafer no interior dos aparelhos de Estado. Nestas manobras, Vargas era alertado pelo próprio Ricardo Jafet no sentido de evitar a centralização de comando que Lafer dizia ser necessária para a execução de seu programa de controle seletivo do crédito bancário. Ou melhor, Vargas trazia o próprio Jafet para o processo de decisão (e, obviamente, de paralisia decisória) a respeito das propostas que lhe eram feitas no sentido de ampliar o poder do Ministério da Fazenda sobre o Banco do Brasil.

Respondendo certa vez a uma solicitação de Vargas para que comentasse, como principal interessado, uma proposta enviada ao gabinete presidencial no sentido de ampliar o controle do Ministério da Fazenda sobre a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, o próprio Ricardo Jafet lembrava a Vargas (certo de suas intenções) que ele, presidente, já havia precisado intervir para abortar várias das tentativas anteriores de centralização realizadas por Lafer, sugerindo fazê-lo novamente:

> "Cumprindo determinação de Vossa Excelência, procedemos ao exame da nota anexa, pela qual os autores pretendem provar que a Carteira de Câmbio, apesar de ser uma dependência do Banco do Brasil S.A., está direta e completamente subordinada ao Ministro da Fazenda. Para tanto, alinha a referida nota um série de afirmativas que não são exatas...: 'O Banco do Brasil é apenas um organismo bancário oficioso. Não dirige nem a política de crédito, nem a de câmbio. Pratica-as. E quem traça as normas, quem orienta, é o governo, através do Ministro da Fazenda'. Comentário: É verdade que o Banco do Brasil S.A. não dirige nem a política de crédito nem a de câmbio, o que, aliás, não foi afirmado...Quem traça as normas, quem orienta, é o governo, mas não através do Ministério da Fazenda, e sim do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito...Analisamos, aqui, o caso da Carteira de Câmbio. Não pode ele ser examinado isoladamente, entretanto, e sim em conjunto com a série de medidas ultimamente propostas, em diversas oportunidades e sob as mais variadas justificativas, mas sempre com o objetivo permanente e central de enfraquecer a posição do Banco do Brasil...Aquela linha de conduta, inflexível e pertinaz, transparece nas seguintes sugestões:
>
> 1) O Câmbio e a Fiscalização Bancária ficariam diretamente subordinados ao Ministério da Fazenda...O diretor da citada Carteira (Fernando Cadaval) já se considera não um membro da Diretoria do Banco, mas um delegado do Tesouro junto ao Banco.
>
> 2) No projeto de criação do Banco do Nordeste, foi incluída pelo Ministério da Fazenda uma claúsula, segundo a qual a Superintendência da Moeda e do Crédito teria a faculdade de intervir no Banco do Brasil, afastando seus diretores e praticando, inclusive, atos de gestão. O dispositivo em apreço, após trabalho dirigido ao Exmo. Presidente da República, foi por este modificado, com a inclusão do artigo 23, que excetuou o Banco daquela norma...
>
> 3) No projeto de lei sobre redescontos e empréstimos a bancos, de autoria do Ministro da Fazenda, retira-se do Banco do Brasil a Carteira de Redescontos e a Caixa de Mobilização Bancária, que passaria a fazer parte integrante da Superintendência da Moeda e do Crédito, cujo Conselho é presidido pelo Ministro da Fazenda...
>
> 5) Na exposição ao Exmo. Presidente da República, traçando as bases do programa a ser executado em 1952, o Ministro da Fazenda propõe a 'subordinação da política de crédito, quanto ao volume e destinação, por classes, de todas as instituições em que o Tesouro tenha preponderância, à Superintendência da Moeda e do Crédito, presidida pelo Ministro da Fazenda, como executor da política financeira do Presidente da República" (GV 52.02.12/5). [261]

---

[261] O modo como Vargas vetou a nova proposta de Lafer para 1952 será discutido a seguir, mas o fato de que fôra Vargas quem decidira paralisá-la era plenamente conhecido por Jafet. No relatório enviado por Jafet a Vargas justificando seu pedido de demissão, depois de afirmar que "uma das minhas preocupações fundamentais, durante o tempo que participei da administração do Banco do Brasil, foi manter V. Excia. a par de tudo que de importância acontecia e, mui especialmente, do desenvolvimento das operações que revelam a linha seguida na política de crédito", o presidente demissionário do Banco do Brasil (desgastado por uma avalanche de denúncias de favorecimentos na concessão de empréstimos para empresas de seu próprio grupo, para o Jornal *Última Hora,* ou para o conhecido "Escândalo do Algodão"), relembraria a pertinácia de Lafer com certo ressentimento mas, ao mesmo tempo, parecia convicto de que Vargas lhe protegera o quanto pôde: "Em março de 1951, ao analisar a situação financeira do país, o Sr. Ministro da Fazenda solicitou que aquele Conselho (da Sumoc) ficasse incumbido de solucionar casos concretos de financiamento do Banco do Brasil. Ao apresentar seu programa para 1952, voltou aquele titular a sugerir a mesma medida, que foi novamente rejeitada conforme alvitrei a V. Excia. em ambas as oportunidades" (GV rem1953.01.12).

Veremos adiante o modo como Vargas procurou contornar, talvez tarde demais, o controle que Lafer talvez tenha procurado exercer sobre a Carteira de Câmbio. No que tange às tentativas de Lafer ensaiando repetir, em 1952, a tentativa de submeter o Banco do Brasil ao Conselho da Sumoc, Vargas a abortaria de vez como uma única decisão, a substituição de Walther Moreira Salles por José Soares Maciel Fº na Diretoria-Executiva do Sumoc. E com base em qual proposta Maciel Fº assumiria o cargo? Precisamente com a proposta de ser o "homem do presidente" que barraria a interferência de Lafer, que segundo Maciel Fº visaria conduzir a política de crédito e câmbio de maneira distinta daquela delineada pelo próprio presidente. Nas palavras de José Soares Maciel Fº, respondendo a um amplo pedido de estudo feito por Vargas sobre a condução das política econômica em 1951:

"Durante o ano inteiro, os relatórios e informações apresentados a V. Exa. só tinham o objetivo de desviar a atenção governamental do problema da moeda (cambial) para o da contenção de crédito. Quer a Superintendência da Moeda e do Crédito, quer o Ministro da Fazenda, em todos os documentos enviados a V. Exa. só tinham o objetivo de insistir para um conjunto de medidas que restringisse o crédito interno em cruzeiros, acusando o Banco do Brasil de uma expansão de crédito e culpando-o da inflação que se vinha acentuando. As restrições de crédito determinam encarecimento do dinheiro e, portanto, aumento de custo da produção. Mas um organismo deformado não se pode corrigir com providências bruscas e violentas. O nosso organismo bancário está combalido. Mas não se cura sua enfermidade criando-se o trust ou o monopólio do dinheiro para um grupo bancário...O que nos parece mais sábio é a) iniciar a organização do controle das posições estratégicas; b) iniciar a organização dos quadros de confiança; c) iniciar lentamente pressões suaves para correção dos fenômenos...; d) reorganizar o quadro das pessoas de confiança" (GV 52.07.14/2).

A substituição de Moreira Salles por Maciel Fº iniciou-se, em uma espécie de reorganização do "quadro das pessoas de confiança", em fins de 1951, quando Salles, então Diretor-Executivo da Sumoc, apresentou a Vargas o projeto de constituição de um "Programa de Contenção Voluntária do Crédito" (GV 51.12.00/2). Este projeto foi imediatamente repassado para que o conselheiro informal de Getúlio apresentasse um parecer, e era sobre este programa que Maciel Fº ainda se referiria, no dossiê de julho de 1952, como a criação de um "trust ou o monopólio do dinheiro para um grupo bancário". Mas já no parecer apresentado em 10 de dezembro de 1951, Maciel Fº devastava a proposta daquele que substituiria no cargo de Diretor-Executivo da Sumoc:

"Acabo de ler, com espanto, o estudo do Moreira Salles...A crise de produção de gêneros alimentícios se explica nas cifras de redesconto e da Caixa de Mobilização Bancária: sobre 14 bilhões quase 12 bilhões no Distrito Federal (desses 12 bilhões, 5 bilhões para o próprio Banco do Brasil)...Quanto ao plano (de contenção voluntária do crédito), a única solução é cozinhar em água fria. Se o Jafet não o conhece, informe-o. Se o conhece e não viu então ponha-lhe duas asas de anjinho. Em resumo: o Banco do Brasil passaria a ser dirigido pela Comissão de banqueiros nomeada pelo Ministério da Fazenda. Afinal de contas, enquanto eu estudo os meios de controlar,

da Presidência da República, o Poder Econômico, para evitar que Getúlio seja traído, mais uma vez, essa turma vai realizando exatamente o controle do Getúlio" (GV 51.12.10/3). [262]

É claro que não se pode afirmar que as idéias de Vargas se identificavam inteiramente às de Maciel Fº, embora ele fosse o único aliado que acompanhara Vargas desde o Estado Novo a colaborar na decisão quanto ao destino final que o presidente resolveu dar a seu legado político, em agosto de 1954. E, antes disto, embora fosse indicado não apenas para ocupar a Diretoria-Executiva da Sumoc como, simultaneamente, a Superintendência do BNDE, agindo como uma espécie de fiscal das orientações do presidente no interior de instituições-chave do governo, até então sob a influência dominante de Lafer (assim como antes fôra indicado como observador brasileiro na IV Reunião de Consulta dos Chanceles Americanos).

Mas, independentemente de serem as idéias de Vargas mais ou menos semelhantes às de Maciel Fº (que, ao contrário do que esperavam os membros do "grupo sumoqueano" quando ele foi indicado, buscaria fortalecer o corpo técnico da instituição), importa frisar que o presidente efetivamente barrou o projeto de Lafer determinando a substituição de Moreira Salles por seu velho conselheiro. E não é de surpreender que Vargas viesse a designar Maciel Fº para preencher o vazio político deixado pela paralisia do principal projeto elaborado pela Sumoc na gestão anterior, pois as idéias que justificavam o "Programa de Contenção Voluntária do Crédito" (GV 51.12.00/2) elaborado por Moreira Salles não podiam ser mais estranhas à plataforma de campanha presidencial que, sem intermediação do Ministro da Fazenda, Jafet se esforçava para implementar reportando-se diretamente ao presidente. Nas palavras de Moreira Salles:

"Aparelhada como se acha agora, a Superintendência pode colaborar ativamente com o governo no seu programa de combate à inflação e de seleção no uso do crédito...Os principais estabelecimentos bancários do país, que através de suas associações de classe já se tem manifestado para aplaudir a atuação da Superintendência, mostram-se inclinados a colaborar ativa e voluntariosamente numa campanha de contenção e seleção criteriosa do crédito...É ponto incontroverso que o crédito indiscriminado ou aplicado a atividades não essenciais tende a alimentar as tendências inflacionárias...A Superintendência da Moeda e do Crédito, incumbida do controle do mercado monetário, poderia centralizar os esforços de todas as organizações financeiras e estabelecimentos de crédito que voluntariamente se proponham aceitar um programa de contenção de crédito visando a colaborar com o poder público...A cooperação

[262] Indiretamente, o próprio Maciel Fº indicaria a Vargas um dos destinos que poderia ser dado a Moreira Salles, retirando-o da Sumoc sem deixar de aproveitá-lo em outra posição no governo, embora sua indicação para a Embaixada Brasileira em Washington fosse outra: "Estive meditando toda a noite sobre o embaixador em Washington. Creio que se aceitasse seria o melhor: Vicente Rao" (GV 51.12.10/3). Como se sabe, Rao aceitaria, mais tarde, a indicação para o Ministério das Relações Exteriores, substituindo João Neves. Enquanto isto, Vargas barraria o projeto de Moreira Salles e Lafer na Sumoc mas não excluiria Salles do governo, transferindo-o para a Embaixada em Washington. Agindo assim, era extremamente coerente às suas conhecidas táticas, nas palavras de Aspásia Camargo (1979, p. 30), a um tempo maquiavélicas e conciliatórias: "Em Vargas, a conciliação freqüentemente abranda os efeitos do maquiavelismo, e o tempo dilui conflitos: se puder esvaziar o adversário, não o elimina...e era comum realocar um ator alijado em novos postos ou novas funções, neutralizando em parte animosidades e descontentamentos".

de todos os estabelecimentos de crédito e organizações financeiras se estabelecerá em torno dos seguintes princípios:...admitir que a inflação resulta de uma procura de bens e serviços em proporção mais elevada que a dos suprimentos disponíveis, aceitando as seguintes conclusões: a) o aumento dos empréstimos em maior proporção que o crescimento da produção produz uma corrente inflacionária; b) no regime de pleno emprego de trabalho e recursos, o aumento dos empréstimos para financiamento da produção já incrementada dão (sic) origem a um movimento inflacionário inicial..." (GV 51.12.00/2).

É claro que, com a transferência de Moreira Salles, Lafer pressentiria a ameaça de deixar de ter um Diretor-Executivo da Sumoc afinado com suas orientações de contração do crédito e subordinação do Banco do Brasil. Adiantando-se a esta possibilidade, ele tentou em vão preservar a influência sobre a indicação do novo Diretor-Executivo da Sumoc, nem que para isto precisasse recorrer a economistas reconhecidamente mais à direita que ele mesmo (indicando cinco nomes que Vargas desprezaria, dentre os quais Bulhões e Gudin). Embora seus argumentos se mostrassem inúteis para influenciar a decisão do presidente, é importante, porém, atentar para os motivos alegados para a sugestões feitas a Vargas:

"Tenho pensado muito e me preocupado ainda mais com a substituição de Walter Moreira Salles como Diretor da Superintendência da Moeda e do Crédito. Este fato é natural por dois motivos. O primeiro é que o diretor da Superintendência é o elemento através do qual o Ministro da Fazenda pode executar a política de crédito em setores importantíssimos. Sem uma confiança pessoal e coordenação perfeitas, a tarefa se torna difícil...Estas sugestões, tomo a liberdade de fazê-las para estudo do eminente Chefe. Há necessidade de atacar um programa que exige, desde logo, o homem e, por outro lado, uma nomeação rápida evitaria a pressão política que, nesse setor, é perigosa" (GV 52.04.09/3).

De fato, talvez a principal margem de manobra que Lafer precisaria garantir, para implementar seu programa de controle seletivo do crédito, seria ter o apoio do presidente para preservar-se das pressões políticas inerentes a uma programa cuja característica central era, precisamente, a de recusar-se a atender solicitações de crédito tidas como não-prioritárias. A finalidade estratégica deste programa não havia sido definida, porém, apenas em suas percepções teóricas anteriores: como veremos adiante, a importância que Lafer sempre conferiu ao controle inflacionário seria reforçada porque, negociando a liberação de empréstimos externos em 1951, a condução "sadia" do fisco, da moeda e do crédito seria (conforme ele insistia em repetir) uma condicionalidade implícita na aprovação das solicitações brasileiras pelos organismos internacionais responsáveis, particularmente o BIRD, um banco reconhecidamente preocupado com a capacidade de pagamento das dívidas tomadas junto a ele.

Ainda que Lafer talvez exagerasse o grau em que estas condicionalidades implícitas seriam essenciais para a obtenção dos recursos, visando reforçar tanto seu controle sobre a liberação de

verbas orçamentárias quanto sua posição conflitiva com Jafet (mas freqüentemente entrasse em contradição ao afirmar que a liberação dos recursos presumidamente prometidos seria incondicional), seria mesmo de se esperar que melhores índices de inflação (e sobrevalorização cambial) pelo menos tornassem menos provável que índices ruins fossem usados como pretexto para a interrupção dos empréstimos externos — o que não significa dizer que o remédio proposto por Lafer necessariamente produziria melhores índices de inflação. Seja como fôr, veremos ao discutir adiante as questões diplomáticas que existem evidências documentais de que Lafer realmente utilizou o sucesso de suas negociações internacionais para fortalecer-se em conflitos domésticos, dentre os quais naquele travado com Jafet.[263]

Antes de discutir as negociações diplomáticas, advirta-se que os objetivos econômicos e políticos de Lafer ficam claros ao entendermos como utilizou as negociações externas para aprovar, perante um Congresso conservador, as contrapartidas financeiras domésticas que constituiriam o BNDE. Depois de negociar um memorando conjunto com representantes do Departamento do Tesouro e de Estado do governo norte-americano, do Banco Mundial e do Eximbank, em que os agentes financeiros internacionais declaravam sua boa-vontade para financiar os empreendimentos brasileiros que fossem tidos como "sãos e produtivos", o ministro da Fazenda apresentou a conta para o Congresso Nacional: aprovar uma contrapartida em moeda nacional dos recursos a serem liberados pelos bancos em dólares. Na sessão do Congresso (29/10/1951) em que leu o memorando conjunto, Lafer também indicava o motivo profundo porque considerava necessário recorrer a fundos externos para financiar a industrialização nacional: evitar

[263] Em um discurso que Lafer elaborou visando responder às críticas do Senador Alencastro Guimarães à política financeira do Ministério da Fazenda, e que pediria autorização a Lourival Fontes para tornar público, o Ministro da Fazenda afirmava considerar "que desta orientação o Brasil poderá esperar pelo menos o seguinte: a) finanças do país normalizadas, em ordem e sadias; b) consolidação do crédito no exterior e no interior; c) como conseqüência, a obtenção de recursos para o aparelhamento das ferrovias, portos, energia elétrica e outros serviços públicos que emperram o nosso progresso; d) o aumento da produção pelo aparelhamento dos referidos serviços e estímulo à iniciativa privada; e) o combate à inflação e barateamento do custo de vida. Este programa do presidente Getúlio Vargas não ilude com milagres a se realizarem em 24 horas, mas é o único, sincero e honesto, que preparará dias felizes para o nosso povo. O resto são palavras e a eterna pressão para que os governos se desviem do caminho árduo mas verdadeiro, sólido e permanente." (GV 51.00.00/34). Quanto a isto, ver, também, a exposição de motivos em que Lafer justificava o projeto de criação do BNDE associando o "excelente resultado" das negociações com o Eximbank e o BIRD ao "alto conceito que o governo de Vossa Excelência desfruta no exterior e a plena confiança depositada na política financeira do seu governo, alicerçada no equilíbrio orçamentário, no combate à inflação e no firme apoio à iniciativa privada..."; assim sendo apenas porque a "política financeira do seu governo, especialmente no que toca ao repúdio à emissão de papel-moeda como fonte supletiva às necessidades administrativas normais, levou os organismos financiadores internacionais à convicção do acerto das presentes iniciativas e do reflexo que elas terão sobre o futuro do país" (*apud* G. Vargas, *O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. III, pp. 101-102). Como veremos adiante, porém, os membros do Departamento de Estado e do BIRD descreviam a assinatura de um memorando conjunto como um ato de demonstração de boa-vontade que visava reforçar a posição de Lafer no interior da administração Vargas, junto ao Congresso Nacional e à opinião pública — e não como o fechamento de um contrato assegurando a liberação de uma soma determinada de recursos, embora a publicidade brasileira sobre o acordo precisasse enfatizar precisamente isto.

a resistência dos "grandes grupos" nacionais a um aumento progressivo de impostos. A resistência a um amplo movimento de concentração financeira por meio da exação tributária também ficava clara na alternativa elaborada nas discussões do Congresso para obter os recursos em moeda nacional, ou seja, um empréstimo compulsório que penalizaria sobretudo a classe média (ver L. Martins, 1973). O ministro da Fazenda não poderia ser mais claro em sua defesa do acordo internacional e da opção interna pelo empréstimo compulsório:

"Devo comunicar à Câmara minha emoção de brasileiro, distante da pátria, ao verificar os efeitos da política financeira atual do governo nos meios estrangeiros: a confiança despertada pela atitude firme do Presidente Getúlio Vargas, pelas decisões do Congresso Nacional contrariando grupos ou classes, pelo cuidado em normalizar as finanças e tomar medidas contrárias à inflação...Era natural, senhor presidente, que a primeira pergunta que me seria feita versasse sobre quais os recursos de que o Brasil dispunha para tornar a cooperação financeira eficiente. Realmente o que vale recebermos uma turbina ou gerador se não temos os cruzeiros para instalá-los?... A Câmara me fará justiça ao reconhecer que o ministro da Fazenda, antes de sair do país, já meditara e estudara profundamente o aspecto dos fundos em cruzeiros necessários ao nosso reaparelhamento. Três formas existiam: através do orçamento; o aumento dos impostos; ou o empréstimo. Sabem todos que o nosso orçamento não oferece disponibilidades de quantias vultuosas para um programa nacional. O aumento de impostos iria determinar o encarecimento da vida e, fatalmente, encontraria oposição tenaz de grandes grupos no Brasil. Restava o empréstimo. Pensei no empréstimo voluntário, mas lembrei-me também de que o que fizemos com referência à dívida externa, consolidando-a, normalizando-a, nunca o Brasil fez em relação à sua divida interna...Então, só restava uma solução justa, o meio termo, mas que resolvia o problema nacional e o internacional. Era uma sobretaxa sobre o imposto de renda, que seria devolvida em títulos públicos com os respectivos juros..." (H. Lafer, *Discursos Parlamentares*, org. Celso Lafer, 1988, pp. 564-5; sessão de 29/10/1951).

Em sua segunda sabatina como Ministro da Fazenda no Congresso Nacional cerca de seis meses depois (06/05/1952), Lafer elaborava ainda mais sobre a necessidade de evitar afetar o patrimônio e a renda das camadas mais elevadas por meio da taxação progressiva:

"Não partilhamos daquela 'destruição da vontade de ter vontade', que é a característica do coletivismo materialista. Sabemos que temos de realizar, mas estamos realizando para o futuro e queremos que a árvore cresça ereta, sem deformações nem tortuosidades. Sabemos também o indivíduo, escorraçado nos seus direitos e em suas liberdades, ainda é a bandeira da saúde espiritual dos povos... Sou daqueles que sustentam que o progresso do Brasil só pode advir da ambição individual e do estímulo ao livre empreendimento. Nestas condições a taxação excessiva, que se justifica em países subdesenvolvidos, em outros, que precisam desenvolver-se, vai constituir a maneira mais eficiente para manter o atraso e a pobreza em que esta País vive... se elevarmos os impostos brasileiros além de certos limites, transformaremos o homem em um ocioso, estaremos aniquilando a ambição, que pode ser egoísta, mas tem o seu aspecto nobre, pois leva o homem a enriquecer, enriquecendo o meio onde vive" (idem, pp. 623 e 636; sessão de 06/05/1952). [264]

---

[264] Na verdade, a resistência contra impostos elevados e progressivos não era uma tarefa recente de Lafer, tendo trazido de sua própria experiência parlamentar como líder da maioria no governo Dutra: "Comecemos, por exemplo, pelo montante da taxação: ou as taxas são brandas, ou são excessivas, ou extorsivas. Se são brandas, o Tesouro não pode obter os recursos indispensáveis a que o Estado atinja sua finalidade; se extorsivas, paralisam os empreendimentos privados e o progresso coletivo. Num regime econômico não-estatal, como o nosso, quando o indivíduo não mais empreendem nem produz, é a decadência que es implanta na ante-véspera da miséria" (H. Lafer, *Discursos ...*, org. Celso Lafer, 1988, p. 466; sessão de 17/10/1947). Ele continuaria a defender os mesmos argumentos contra a tributação progressiva depois da

A clareza com que Lafer identificava e internalizava os vetos a uma forte concentração interna de recursos por meio da extração tributária torna questionável a afirmação de Luciano Martins (1973, p. 392) de que a aprovação legislativa dos recursos necessários ao projeto de desenvolvimento se deu por inexistir clivagens ideológicas na atuação do Poder Legislativo ("...à exceção de um número reduzido de deputados e senadores que constituíam uma espécie de 'noyau ideologique', a referência da base de comportamento parlamentar parece sempre ter sido a política de clientela..."). Na verdade, a maneira como se fez a concentração interna de recursos (na forma de um empréstimo compulsório e taxando as camadas médias) parece indicar, sim, a existência de vetos e tabus políticos (mais ou menos velados) nas relações entre Executivo e Legislativo. Não é lícito afirmar tampouco que apenas *depois* de negociar-se a obtenção do financiamento internacional *e* definir-se o projeto de desenvolvimento é que "se procura tornar as duas coisas compatíveis com as reivindicações e iniciativas surgidas por intermédio dos canais 'tradicionais' de representação de interesses do sistema" (idem, pp. 393-4). Afinal, a própria necessidade de contar com a cooperação internacional para financiar o programa de reaparelhamento (tanto diretamente por meio de obtenção de recursos em dólares quanto indiretamente como acicate para a obtenção de contrapartidas internas) foi influenciada pela antecipação dos vetos políticos existentes para a mobilização de recursos internos a uma escala que tornasse dispensável a cooperação internacional. A criação do BNDE deve ser vista como a síntese das restrições e oportunidades de mobilização de recursos naquele quadro de associação/dependência externa e conservadorismo legislativo interno.

De todo modo, tanto João Neves quanto Horácio Lafer precisavam acentuar uma "imagem favorável" das perspectivas da política de ampla cooperação internacional para, perante o Congresso Nacional, obter a autorização necessária para mobilizar recursos internos. A este

---

morte de Vargas, em sessão parlamentar de 14/04/1956, criticando proposta de taxação crescente do deputado Aliomar Baleeiro: "S. Exª. acha que se combate a inflação com taxação agressiva, violenta de tal sorte, como diz S.Exª., que seja uma esponja que chupe a capacidade aquisitiva do povo brasileiro. Com essa orientação, sugere: aumento do Imposto de Renda, distribuição obrigatória de todos os lucros, tributação de lucros excessivos etc. Vou demonstrar, Srs. Deputados, ser este caminho, que visa o empobrecimento do indivíduo e a absorção pelo Estado, o mais fatal e o mais inexorável para o pauperismo e a inflação" (idem, p. 744-5; sessão de 14/05/1956). Ou mais tarde ainda, em 10/12/1961: "Um é o sistema que chamo coletivista: tudo pertence ao Estado, os homens são funcionários do Estado, o Estado deve resolver todos os problemas, fazer todas as fábricas, abrir todas as fazendas, tomar o encargo de todos os empreendimentos. Os que aceitam esta tese devem também, como corolário procurar, no regime tributário, uma orientação diferente, ou a que existe, por exemplo, na União Soviética...que visa, pela taxação, a destruir os que se destacam no mundo dos empreendimentos, os chamados ricos, depois destruir a classe média, para ficar somente com o proletariado..." (idem, p. 475-6; sessão de 10/12/1961).

respeito, Lafer apresentou uma conta já fechada a ser aprovada pelo Congresso (Cr$ 10 bilhões, ou 10% da poupança total de 1952, como contrapartida aos US$ 500 milhões), sob pena de ser o Poder Legislativo responsável pela não-obtenção dos recursos presumidamente garantidos pelo Executivo no exterior (que eram condicionados à contrapartida interna), embora houvesse negociações de cúpula quanto à forma pela qual os recursos seriam obtidos (L. Martins, 1973, pp. 381-8). A elaboração do projeto do BNDE demonstra o trânsito político que Lafer dispunha no Congresso Nacional, através de reuniões periódicas com as Comissões de Finanças das duas casas. Sua proposta de criar um imposto suplementar de 15% sobre todas pessoas físicas que pagassem mais de Cr$ 10.000,00 deste imposto (renda de referência anual superior a Cr$ 180.000,00) foi, entretanto, modificada por proposta de senador da UDN para se transformar em um "empréstimo compulsório" cobrado por cinco anos depois de 1952, acompanhado de 3% dos lucros não-distribuídos das empresas e, ao final, reembolsável com um juros de 5% (cerca de um terço da inflação de 1953). O relatório final da Comissão de Finanças dispunha, ainda, de uma grande inovação em relação ao projeto original: condicionar o empréstimo compulsório à efetiva liberação dos recursos externos, sendo suspenso se os primeiros projetos aprovados pela CMBEU não fossem endossados em 1º de julho de 1952. O grosso dos recursos seria arcado pelas camadas médias (contra talvez 20% das empresas), mas as resistências no Senado e na Câmara foram, assim, superadas tanto no que tange à forma de obtenção de recursos quanto ao aval do Tesouro para o empréstimo externo (idem, ibidem).

No que tange à administração de recursos, a escolha de Lafer foi pela criação de um único banco para a canalização de todos os recursos setoriais, autorizando o Ministro da Fazenda, caso necessário, a aumentar os recursos à disposição do BNDE com 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas, 3% da receita anual do sistema de previdência social e 25 % das reservas técnicas da companhias de seguro. Novamente, as resistências parlamentares minoritárias foram superadas e o projeto foi aprovado nos termos desejados pelo governo, em junho de 1952. Deste modo, "...o Congresso forneceu ao Executivo os meios necessários, do lado brasileiro, para realizar a política de desenvolvimento formulada ao nível da 'cooperação internacional'; a implementação prática desta política dependeria, agora, de concretização da promessa de financiamento internacional" (idem, p. 388-9), algo que, como veremos, não estava garantido de antemão. Ao invés de realizar uma reforma completa do aparelho administrativo para adaptá-lo à política de desenvolvimento, a ação executiva foi eficaz modificando-o incrementalmente e evitando embates mais radicais.

Mas as dificuldades políticas que Lafer enfrentaria para realizar não apenas o financiamento do programa de gastos preservando o controle orçamentário mas, também, mantendo um controle seletivo do crédito não eram pequenas, e ele talvez soubesse disto como ninguém. Em um reunião do Conselho Político do PSD em 28 de abril de 1951, Lafer deixaria claro os dilemas políticos envolvidos em seu programa, visando obter apoio para implementá-lo junto à opinião pública, aos políticos de seu partido e, talvez principalmente, junto a um Presidente da República que não decidia conferir-lhe o poder de centralização que, insistentemente, solicitaria:

"No início do atual governo, entreabriu-se a administração fazendária e a orientação econômica nacional à seguinte perspectiva: ou trilhar o caminho fácil, sedutor e ameno do imediato e amplo atendimento de todas as solicitações de crédito e serviços para variados setores da vida do país, distribuindo vantagens e favores às mancheias, ou encaminhar a administração pela estrada difícil e áspera do enquadramento das despesas públicas às possibilidades reais da despesa efetiva. O primeiro caminho é, incontestavelmente, o mais popular, o mais atraente, o mais ameno e agradável. Teria porém uma sanção tremenda: a emissão de papel-moeda, a expansão do meio circulante, além das necessidades naturais das forças de produção...O segundo caminho com que se deparou a administração nacional era áspero e difícil. Desagradava mais do que agradava. Era áspero porque apelava e apela para a necessidade de sacrifícios e da penitência de erros passados. Era duro porque exigia providências que, em prazo longo, deverão forçosamente melhorar a situação econômica e financeira do país, (mas que) no plano imediato geravam, forçosamente, acomodações difíceis e penosas" (*apud* C. Lafer, 1988, p. 84).

Com a perspicácia que lhe era característica, Lafer ia direto ao ponto em questão: o papel político do crédito. Ainda que toda vez que justificasse a política de expansão creditícia, Vargas o fizesse apelando ao combate à inflação através da expansão da produção (que a um tempo baratearia o custo de vida pelo lado da oferta, enquanto pelo lado da demanda reduziria emissões fiduciárias do Tesouro ao ampliar receitas fiscais), há um motivo mais prático porque preferisse um Banco do Brasil autônomo em relação às ingerências restritivas de Lafer: a possibilidade de usar o crédito bancário como meio de financiamento de "realizações" (obras públicas), ou mesmo de empreendimentos privados que atendessem, por exemplo, a aspirações políticas regionais, partidárias ou a imperativos de infra-estrutura básica.

Assim como os bilhetes através dos quais Vargas transmitia ordens a Lourival Fontes indicavam, de próprio punho, sua preocupação em preservar o controle que Lafer buscava exercer sobre a política fiscal, estes bilhetes também indicavam inequivocamente as necessidades políticas que exigiam resguardar o Banco do Brasil das interferências de Lafer. Citemos textualmente as passagens auto-explicativas do livro de citações de Lourival Fontes (1966, pp. 104 e segs.), livro que não é a mera elegia que aparenta:

"Em outra ocasião, (Vargas) interessa-se pela cobertura de um empréstimo do Banco do Brasil a uma companhia de aviação: 'Dizer ao Gal. Anápio Gomes, presidente do Banco do Brasil, que desejo seja concedido o aval solicitado pela

Companhia Varig. Trata-se da companhia talvez melhor organizada do país e é uma operação perfeitamente garantida. O Sr. Berta irá procurá-lo amanhã para dar qualquer explicação a respeito. Transmita isso hoje mesmo porque amanhã, pela manhã, deve realizar-se a reunião da diretoria para resolver o assunto.'

Com relação aos pedidos dos governadores, atende ao que pode e nega o que não pode. A uma solicitação de Etelvino Lins, de Pernambuco, responde: 'É preciso escrever ao governador Etelvino, transmitindo-lhe as informações do Banco e informar que, ante as normas estabelecidas pela Presidência do Banco, não posso forçá-la a uma mudança de atitude que iria desautorizá-la e prejudicar a disciplina daquele estabelecimento'. Mas tem satisfação em atender a um pedido de Minas: 'Passar um telegrama ao Governador de Minas Gerais comunicando a sanção da lei revertendo a Rede Mineira de Viação ao Governo Federal, atendendo aos seus desejos e congratulando-me com ele por esse ato etc'.

Mas sai um pouco dessa isenção ao recomendar: 'Falar ao presidente do Banco do Brasil para não apertar o Deputado José Cândido Ferraz'. João Neves da Fontoura, sentindo-se prejudicado por um ato do General Anápio, que decidira aposentá-lo, protestou e Getúlio atendeu: 'Idem sobre o atendimento a esse pedido do João Neves'...

De navios passa para a agricultura e recomenda: 'Dizer ao Ministro da Fazenda que está na hora de fixar os preços mínimos que o Governo deve garantir para a produção'...

Mandar 'avisar ao Jafet que o empréstimo de cem milhões de cruzeiros, prometido à Prefeitura de Porto Alegre, fica reduzido a cinqüenta milhões'. E ao diretor do DNER 'que foi aberto o crédito de 20 milhões para o Fundo Rodoviário Nacional e que esse crédito deve ser todo destinado ao revestimento da Rio-Bahia'." [265]

Mas o problema político envolvido em uma política de contração do crédito do Banco do Brasil não se limitava a este aspecto mais prosaico. Vários analistas apontaram, com correção, que o impacto econômico de uma política de contração do crédito do Banco do Brasil era de grande magnitude, em razão da centralidade deste banco e do crédito comercial para o funcionamento da economia brasileira no período. Centralidade esta que, aliás, era em parte um produto de iniciativas anteriores de Vargas visando contornar certas restrições financeiras ao desenvolvimento industrial do país.

Afinal, na década de 30, a herança de um sistema financeiro inadequado para atender às necessidades de uma economia encaminhando-se para um perfil nitidamente urbano e industrial mostrou-se restritiva o suficiente para que, gradualmente, o primeiro governo Vargas procurasse contornar o problema de diferentes maneiras, como vimos no capítulo 3: a) seja através da criação de uma Carteira do Banco do Brasil especializada em crédito a longo prazo (a CREAI); b) seja através da criação de empresas estatais que se responsabilizariam diretamente pelo controle dos recursos necessários para investimentos imprescindíveis; c) seja pela articulação de mecanismos de seletividade no acesso ao câmbio que, vinculados a uma política acomodatícia de crédito,

[265] No início de 1953, Lafer faria o último apelo a seu chefe visando submeter o Banco do Brasil à Fazenda, resolvendo insistir mais uma vez, mesmo depois de ter visto diversas de suas solicitações anteriores paralisadas por Vargas: "Dentro das suas atribuições legais, o Ministério da Fazenda só pode colaborar na política de baixa do custo de vida, que tanto preocupa o Sr. Presidente da República, através do controle dos fatores monetários, isto é, evitando desequilíbrios orçamentários que aumentam os meios de pagamento e procurando disciplinar o uso do crédito de modo a evitar a expansão inflacionária que proporciona elementos para especulações, retenções de estoques e subida de preços" (GV 53.01/06.00/2).

funcionariam como um substituto limitado de formas de centralização de recursos financeiros mais avançadas (como conglomerados com vasto patrimônio cotado em bolsas, bancos de investimentos vinculados a mercados de capitais, ou mesmo holdings estatais mais vastas).

Dadas as resistências que paralisaram as propostas de reforma financeira ao longo do Estado Novo (particularmente o projeto Paes Leme) e no Governo Dutra (projeto Corrêa e Castro, com substitutivo de Lafer), porém, a fragilidade dos mecanismos de centralização financeira à disposição dos empresários locais era evidente no início da década de 50. Ao longo da década, aliás, a criação do BNDE não chegou a remediar o problema para a imensa maioria do setor privado, à medida que, como veremos, o padrão de alocação de seus fundos correspondeu em geral a seu apelido de "Banco do Aço e da Energia", ou da infra-estrutura em geral. Deste modo, tirante o acesso às carteiras do Banco do Brasil, freqüentemente financiadas através da CARED (cf. Malan et alli, 1977, cap. 4), o financiamento de investimentos industriais privados se fazia, estimulado pela inflação, através da acumulação interna de lucros (cf. W. Baer, 1965; M.C. Tavares, 1967; e A.C. Sochaczewski, 1980) e, para além de recursos próprios, mediante operações de reescalonamento contínuo de créditos juntos aos bancos comerciais (cf. Lessa & Fiori, 1984).

É evidente que tanto a acumulação interna de lucros, quanto o reescalonamento de créditos comerciais para financiar operações de maior prazo de maturação, não apenas se mostrava insuficiente para oferecer suporte a investimentos industriais "pesados" como, sobretudo, era extremamente vulnerável à possibilidade de liquidação ou encarecimento dos créditos, particularmente quando a política de crédito do Banco do Brasil fosse orientada menos para "atender à produção" do que para "combater a inflação de crédito". Não surpreende que, pelo menos desde os embates político-ideológicos do final do Estado Novo, o crédito fosse um tema tão central, e que os empresários (devidamente apoiados por Vargas) repetissem o argumento de que a expansão da produção e do crédito seria o melhor método de combate à inflação. Uma pesquisa sobre a taxa de criação e falência de pequenas e médias empresas antes de 1962 mostrou, de fato, que a rotatividade de empresários no Brasil era alta o suficiente para fazer da política de crédito um tema de vida ou morte para boa parte do empresariado nacional (cf. Luciano Martins, 1967).

Se Vargas alinhava-se claramente a favor de uma política de crédito que atenuasse as possibilidades de falência e desemprego, Lafer, por sua vez, tinha idéias muito claras quanto à inadequação do crédito a curto prazo para financiar operações de investimento de maior valor e tempo de maturação. O problema das propostas de Lafer não estava nos fins a que pretendia

alcançar e nos instrumentos que pretendia criar (bancos de investimentos, industriais, rurais etc.), mas naquilo que poderia acontecer no *período de transição* entre a limitação das operações de crédito por meio dos instrumentos financeiros já existentes, de início, e a efetiva criação longínqua de novos instrumentos financeiros que, em tese, seriam mais adequados para mobilizar recursos para investimentos industriais pesados. Em outras palavras, ainda que a longo prazo nem todos estivessem mortos, boa parte do empresariado nacional, e boa parte de seus empregados, sofreria as conseqüências, sobre a lucratividade das empresas existentes e sobre a taxa de investimento novo, de um eventual controle do Banco do Brasil por Lafer. E é evidente que, no caso de uma ampla retração da política de crédito do Banco do Brasil, o provável aumento da taxa de inadimplência afetaria a solidez do próprio sistema bancário, podendo ameaçar uma eventual implementação do projeto de reforma financeira imaginado.[266]

Quanto aos motivos de Vargas, é provável que os imperativos políticos em questão fossem suficientes para que decidisse bloquear as tentativas de Lafer de colocar a política de crédito sob seu controle, mas a decisão do presidente era reforçada pela compreensão que tinha de que, como todos os membros da equipe frisavam ao abordar a questão, uma política de contração do crédito

---

[266]As palavras de Lessa & Fiori (1984), por exemplo, vem muito bem ao ponto: "...convém examinar as características estruturais do sistema financeiro de então. Ele praticamente se reduzia ao segmento bancário integrado por algumas centenas de bancos comerciais privados e pelo Banco do Brasil. Não existe um mercado de capitais que possibilitasse operações de valorização financeira...Neste cenário, o Banco do Brasil, como misto de banco central-comercial operando sem as limitações típicas dos pequenos e primitivos bancos privados de então, se constituía outra arena privilegiada de apresentação de interesses concretos...O padrão de financiamento do conjunto de empresas requeria contínua expansão creditícia e apresentava alta vulnerabilidade a variações negativas da taxa de expansão do crédito. Um sistema onde se obtinha crédito de médio prazo — para financiamento corrente e de investimento — pelo encadeamento de operações de crédito bancário de curto prazo, onde na falta de outro ativo as empresas de alto poder de mercado tendiam a especular sistematicamente com estoques mercantis, dada sua capacidade relativa de valorizá-los, a contínua elevação de preços resultante exigia uma conseqüente expansão creditícia. Além disso, a multidão de empresas com baixo poder de mercado padeciam (sic) de uma enorme fragilidade financeira, pois nas transações mercantis com as dominantes eram induzidas a conceder prazos dilatados em suas faturas e com freqüência obrigadas a liquidar à vista seus fornecedores. Um elevado grau de endividamento das empresas e a ausência de outras fontes de financiamento fazia com que houvesse uma imensa sensibilidade do sistema a qualquer política contracionista e de forma direta à contenção das operações do Banco do Brasil. Este cenário arma um conflito interburocrático recorrente na história econômica brasileira, entre o Ministério da Fazenda e o Presidente do Banco do Brasil" (pp. 577-8). S. Besserman Vianna (1985, p. 38), por sua vez, procura explicar o conflito entre Jafet e Lafer afirmando que "as divergências seriam menos de ordem doutrinária e mais motivadas a motivações concretas", mas sem mencionar as opiniões e motivações de Vargas a respeito da política de crédito. E por surpreendente que possa parecer, procura explicar o fato de que a política de crédito expansiva do Banco do Brasil não correspondeu ao comportamento restritivo que, em 1953-4, era defendido retoricamente pela administração Aranha e Souza Dantas nos seguintes termos: "...os fatores que impuseram essa expansão dificilmente poderiam ser contra-restados, principalmente por um governo cuja sustentação apoiava-se num espectro bastante amplo (e sem definições programáticas) de coalizões e articulações políticas" (idem, p. 111). Sendo correta ou não a hipótese de inconsistência programática do governo ou sua coalizão, a presumida imperatividade política da expansão do crédito surpreende porque não se explica porque o mesmo argumento não foi aplicado para explicar anteriormente o conflito entre Jafet e Lafer, se a idéia de que o Banco do Brasil deveria compensar a incapacidade dos bancos privados e/ou sua falta de disposição a emprestar para empreendimentos indispensáveis, era defendida publicamente não apenas por Jafet como, principalmente, por Getúlio Vargas.

elevaria as taxas de juros e, aumentando custos de produção, seria tecnicamente contraproducente para controlar a inflação. Enquanto Jafet (GV 51.10.27/2) e Maciel Fº (GV 52.07.14/2) concordavam abertamente com a orientação que diziam receber de Vargas nesta questão, Lafer, por sua vez, qualificaria a orientação que também dizia ser a de Vargas argumentando, como vimos, que juros caros "pouco representam no cômputo geral dos custos de produção", e que uma política imprudente poderia implicar em "acréscimo de procura (que) iria gerar uma pressão inflacionária, de grande envergadura" (GV 51.10.27/1). Seja como fôr, ainda que o Ministro da Fazenda colocasse objeções técnicas ao argumento que Vargas utilizava para justificar uma política avessa à contração do crédito e buscasse convencer o presidente disto, Lafer mesmo não era tão indiferente quanto dizia ser frente às pressões políticas que também sofria em um campo em que sua soberania jurisdicional era clara: o controle do Tesouro Nacional.

Tabela 43 Finanças Públicas: União e Estados, 1944-1952 (Cr$ milhões)

	União			Estados e DF		
Anos	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo
1944	8311	8399	-88	5766	5491	+275
1945	9845	10839	-994	6380	7042	-662
1946	11570	14203	-2633	8256	8576	-320
1947	13853	13393	+460	8968	10416	-1448
1948	15699	15696	+3	11193	12375	-1182
1949	17917	20727	-2810	13923	14850	-927
1950	19373	23670	-4297	16375	18540	-2165
1951	27428	24609	+2819	22905	24336	-1431
1952	30740	28461	+2279	25337	30801	-5464

Fonte: Malan et alli (1977), p. 217.

De fato, embora Lafer se vangloriasse, no discurso de transmissão de cargo para Oswaldo Aranha, do controle rígido da liberação de verbas orçamentárias que caracterizara seu mandato ("o Ministério da Fazenda manteve-se fechado à demagogia, ao negocismo e à preocupação de agradar, que é a perdição de homens públicos": GV 53.05.00/4), é preciso frisar que ele sequer podia ser de todo indiferente a considerações e pressões políticas na condução do Ministério, particularmente na autorização de empenhos federais para atender a solicitações regionais. As memórias de José Américo de Almeida, ainda governador da Paraíba, antes de assumir o Ministério de Viação e Obras Públicas na reforma ministerial de junho de 1953, são bastante reveladoras do tipo de questão com que se defrontava Lafer:

"Eu tive um caso: quando eu estava no governo da Paraíba, nos anos 50, Horácio Lafer era Ministro da Fazenda. Eu vim fazer um pedido muito simples: solicitei que tornasse extensivo à Paraíba uma concessão feita ao Ceará. As importâncias eram mínimas naquele tempo. Eu disse: 'Deu ao Ceará? Então tem que dar à Paraíba'. Lafer respondeu: 'Mas não posso'. Eu então bati na mesa e disse: 'Esta encerrada a conversa'. Aí ele deu. A questão é que os nortistas não falavam assim" (apud C. Lafer, 1988, pp. 84-5). [267]

Tabela 44 RECEITA DO SETOR PÚBLICO (Cr$ milhões)

Ano	1947	%	1948	%	1949	%	1950	%	1951	%	1952	%
Impostos diretos	6450,9	22,4	7247,2	21,4	8451,7	20,9	10026,4	21,6	13205,4	21,2	16351,4	23,2
Pessoa física[1]	4811,6	16,7	5026,6	14,8	6139,4	15,2	7403,7	15,9	9378,4	15,1	11563,1	16,4
Pessoa Jurídica	1639,3	5,7	2220,6	6,5	2312,3	5,7	2622,7	5,6	3467,0	5,6	4788,3	6,8
Impostos indiretos	18797,2	65,3	22153,4	65,3	26661,8	65,8	30860,0	66,4	41805,3	67,3	46019,1	65,4
Transações cambiais	2472,7	8,6	3103,7	9,1	3355,9	8,3	3472,9	7,5	5616,0	9,0	4842,1	6,9
Consumo, vendas e industrial	16324,5	56,7	19049,7	56,1	23305,9	57,5	27387,1	58,9	36189,3	58,2	41177,0	58,5
SUBTOTAL	25248,1	87,7	29400,6	86,6	35113,5	86,7	40886,4	88,0	55010,7	88,5	62370,5	88,6
Receita não tributária	3532,2	12,3	4536,8	13,4	5408,1	13,3	5580,3	12,0	7135,7	11,5	8017,7	11,4
TOTAL	28780,3	100	33937,4	100	40521,6	100	46466,7	100	62146,4	100	70388,2	100

1- Inclui impostos "causa mortis" e transferência de propriedades Fonte: Grupo Misto CEPAL-BNDE (1957)

Não é demais lembrar, sobretudo, que o superávit fiscal de que Lafer tanto se vangloriava não se fez às custas de uma redução ou estabilização da despesa real do Tesouro, mas de um aumento mais que proporcional das receitas fiscais. Não é improvável que tal resultado superavitário não fosse tão expressivo caso a evolução das receitas tributárias fosse negativamente afetada por uma política de contração creditícia que, como Getúlio Vargas dizia ser necessário evitar, contraísse não apenas o nível de atividade econômica como também o saldo orçamentário da União e demais entidades da Federação. Como vimos, aliás, fôra exatamente o *mix* de política creditícia restritiva e política monetária expansiva (como efeito indireto das emissões fiduciárias necessárias para arcar o déficit de despesas sobre receitas fiscais) que Vargas, caminhando para a oposição ao governo Dutra, identificara como socialmente iníqüo e tecnicamente inconsistente para combater a inflação, e que ele propunha inverter se eleito presidente.

[267] Embora Celso Lafer (1988, pp. 82-4) credite a Horácio Lafer a iniciativa de criação do Banco do Nordeste, a versão memorial daquele que realmente escreveu o projeto de criação do banco, tornando-se posteriormente seu primeiro presidente (Rômulo de Almeida), é bem diferente, como ao descrever as relações às vezes conflitivas e às vezes harmoniosas que a Assessoria Econômica mantinha com a equipe de ministros: "Primeiro vendíamos a idéia ao ministro, e o ministro ficava satisfeito porque a gente dava uma boa idéia que ele ia brilhar, ele ia faturar, entendeu?...Em certos casos o ministro não ficava satisfeito. No caso, por exemplo, do projeto do Banco do Nordeste, a concepção que demos ao projeto, o Lafer realmente não ficou satisfeito porque achou que era coisa demais, estava comprometendo demais o Tesouro, mas ele teve que aceitar, porque aquilo o presidente adotou como diretriz dele, então ele teve que aceitar" (1980, p. 11).

Tabela 45 Taxa de crescimento dos empréstimos do Banco do Brasil segundo os beneficiários

Anos	Tesouro Nacional	Atividades Econômicas	Bancos	Total
1938-40	-19	+38	-9	+2
1940-46	+48	+32	+19	+34
1946-50	+9	+14	+64	+13
1950-52	-26	+52	+18	+18

Fonte: Malan et alli (1977), p. 234. (% a partir de CR$ correntes)

Uma vez eleito, Vargas foi coerente a seus compromissos de campanha não apenas a ponto de apoiar o controle que Lafer buscava exercer sobre a política fiscal, mas também a ponto de minar o controle restritivo que Lafer buscava exercer sobre a política creditícia. E fizera isto não apenas mediante manobras de bastidores que se pode reconstituir apenas através de uma pesquisa de fontes documentais contidas em arquivos históricos, mas também mediante posicionamentos públicos. Em 19/05/1951, por exemplo, Vargas não poderia ser mais explícito quanto a que, uma vez no governo, não abandonara a defesa do *mix* de política fiscal, monetária, creditícia e cambial que postulara tão ardorosamente antes do governo, usando palavras claras ao ponto de fazer-se entender por qualquer observador atento. Neste sentido, as políticas orçamentárias da Fazenda teriam êxito no combate à inflação se devidamente complementadas pelas políticas a cargo do Banco do Brasil (por meio das Carteiras de Exportação e Importação, Câmbio, e de Crédito Agrícola e Industrial):

> "Probidade administrativa, ordem financeira, equilíbrio orçamentário — são condições precípuas para deter o surto emissionista, que vinha desvalorizando a nossa moeda, e também para combater as grandes causas do encarecimento da vida. A proposta de orçamento, que há poucos dias enviei ao Congresso, obedece a esses propósitos de equilíbrio financeiro. E estou certo que contarei com a cooperação patriótica e a ajuda esclarecida do Congresso Nacional para que a nossa lei de meios não seja uma prestidigitação fictícia de cifras, e sim uma concretização das necessidades brasileiras. Para esse mesmo equilíbrio concorre, igualmente, a nova orientação dada ao Banco do Brasil, a que já tive oportunidade de me referir em discursos anteriores...As nossas divisas monetárias, que representam tudo que foi acumulado com o suor e o fruto do nosso trabalho, não serão mais desfalcadas e desbaratadas na compra de objetos de luxo, bebidas finas, perfumes caros e artigos suntuários. Internamente, já se está fazendo o financiamento à produção agrícola e industrial em larga escala e muito hão de lucrar com isto as classes produtoras do país. O governo está empenhado na tarefa ingente e decisiva de limpar o terreno e remover os escombros sem o que falhariam planos e iniciativas, por falta de realização prática. Sem perturbar os valores da iniciativa privada, o meu governo tem em vista um plano de reconstrução econômico-social que visa a criação de riqueza...Por toda parte já se nota a reação benéfica a essa política: surto de atividades novas, grande procura de dinheiro, estabilidade do valor do cruzeiro e a procura deste último pelos países americanos, o que prova estar sendo dominado o surto inflacionista em que vínhamos nos debatendo nos últimos anos. O restabelecimento da confiança, o crédito bancário liberalizado são outros indícios da nova era de prosperidade que já vai nascendo" (G. Vargas, *O Governo Trabalhista do Brasil*, vol. I, pp. 347-8).

Tabela 46 Emissão de papel-moeda segundo os órgãos emissores:1946-1952 (Cr$ milhões)

ANO	TESOURO NACIONAL	CARTEIRA DE REDESC.	CAIXA DE MOBILIZ.	CAIXA DE ESTABILIZ.	TOTAL	VARIAÇÃO ANUAL (%)
1946	17.061	2.869	500	4	20.494	16,9
1947	19.216	619	560	4	20.399	-0,5
1948	19.165	1.350	1.178	3	21.696	6,4
1949	19.114	3.750	1.178	3	24.045	10,6
1950	19.074	10.950	1.178	3	31.205	30,0
1951	28.148	5.990	1.178	3	35.319	13,1
1952	28.137	9.965	1.178	2	39.282	11,3
1953	28.109	13.715	5.178	2	47.004	19,7
1954	28.096	25.765	5.178	2	59.041	25,6

FONTE: Malan et alli (1977), p. 236; Banco do Brasil, Relatórios Anuais.

À luz dos posicionamentos do presidente, qual o resultado dos conflitos de Lafer e Jafet em termos do desempenho da política econômica nos primeiros dois anos do governo? Trataremos a seguir dos problemas mais árduos enfrentados e, em parte, provocados pela política cambial, mas no que tange à política fiscal, monetária e creditícia, o que surpreende é o grau em que seus resultados se aproximaram daqueles imaginados por Getúlio Vargas ao montar e justificar a montagem de sua equipe.[268]

Tabela 47 Composição dos empréstimos do Banco do Brasil (em %)

ANOS	TESOURO NACIONAL	OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	BANCOS	ATIVIDADES ECONÔMICAS	TOTAL
1946	55,3	6,1	1,7	36,9	100,0
1947	52,7	6,4	3,9	37,0	100,0
1948	50,2	5,9	6,1	37,8	100,0
1949	51,5	5,8	5,4	37,3	100,0
1950	47,1	7,9	7,4	37,6	100,0
1951	22,2	11,9	6,7	59,2	100,0
1952	17,8	12,4	7,4	62,4	100,0
1953	24,8	11,4	9,8	54,0	100,0
1954	22,0	15,1	7,5	55,4	100,0

Fonte: Malan et alli (1977), p. 234; Banco do Brasil, Relatórios Anuais.

[268] Isto não passou despercebido a alguns de seus contemporâneos; depois de alarmar-se com a possibilidade de que a política de crédito fosse conduzida pela obstinação de Lafer, um dos mais importantes veículos de formação de opinião econômica no período, o *Observador Econômico e Financeiro,* dezembro de 1951, nº191, p. 117, sintetizaria um breve relato do comportamento da política fiscal e monetária no primeiro ano do governo afirmando, com grande clareza: "Neste ano de 1951, à primeira vista de dificuldades gerais, tem sido o campo por excelência das emissões maciças em todo o ano passado. No ano corrente tem logrado o governo restringir ao mínimo o surto emissionista e, nas poucas vezes em que se tem aberto as torneiras, tem sido com vistas a prestar ajuda mais eficiente à produção e ao comércio. Não tem sido utilizada a emissão a fim de serem atendidas solicitações do Tesouro e este, como foi recentemente divulgado, passou da posição de devedor à posição de credor do Banco do Brasil...Melhorou sensivelmente também a situação do movimento bancário. As restrições impostas através da Carteira de Redescontos, não obstante o choque do primeiro momento, tiveram efeito salutar. Foram praticadas sem conduzir qualquer parcela da economia privada ao sacrifício. Aumentaram os depósitos e os empréstimos...O seguimento das providências postas em prática neste ano no setor da moeda e do crédito constitui um dos pontos mais importantes do plano de recuperação e desenvolvimento empreendido pelo governo".

A este respeito, embora a conclusão proposta por S. Besserman Vianna ao analisar a coerência das políticas fiscal, monetária e creditícia seja muito questionável (por afirmar que seriam incoerentes porque a política de crédito do Banco do Brasil não era coerente aos planos de Horácio Lafer, sem se preocupar em saber se era coerente aos planos de Getúlio Vargas), não há reparos a fazer aos indicadores que reproduziu para traçar a descrição destas políticas. Como ele mostrou com clareza, nos dois primeiros anos do governo tanto a política fiscal produziu resultados que reduziram a necessidade de emissões fiduciárias para financiar déficits orçamentários, quanto a política de crédito do Banco do Brasil seguiu muito mais as aspirações de Jafet (e, admitamos, de Vargas) que as exortações de Lafer.

Tabela 48 Empréstimos à atividade econômica segundo os ramos beneficiados (Cr$ milhões)

ANO	AGRICULT.	COMÉRCIO	INDÚSTRIA CONSTR.	INDÚSTRIA TRANSP.	INDÚSTRIA MANUFAT.	OUTROS	TOTAL
1946	4.724	1.634	143	287	1.555	577	8.922
1947	4.316	1.872	195	213	1.873	1.048	9.517
1948	4.249	2.098	208	373	2.417	1.308	10.653
1949	5.252	2.431	535	587	3.164	950	12.918
1950	6.256	3.487	637	110	3.813	598	14.901
1951	8.095	7.593	512	395	7.271	871	24.737
1952	11.291	8.678	1.121	623	11.490	1.321	34.366
1953	13.073	9.870	1.153	685	13.816	1.170	40.397
1954	19.463	16.203	1.331	627	18.621	1.079	57.324

Fonte: Malan et alli (1977), p. 243; Banco do Brasil, Relatórios Anuais.

Analisando, por sua vez, a conclusão dos conflitos entre Lafer e Jafet, S. Besserman Vianna (1985, p. 69) propôs interpretar a demissão de Jafet como uma vitória inquestionável de Lafer no sentido de "enquadramento do Banco do Brasil na orientação do Ministério da Fazenda", limitando-se a fundamentar esta opinião na citação descontextualizada da passagem da Mensagem Presidencial de 1953 de que seria "propósito do Governo superar a forte tendência que encontrou, de expansão desmedida do crédito bancário, de efeitos patentemente inflacionários" (G. Vargas, *O Governo Trabalhista do Brasil,* v. III, p. 342). Entretanto, mesmo depois da gestão de Anápio Gomes (e a despeito da retórica de Aranha e Souza Dantas), a política de crédito pareceu continuar liberando o crescimento econômico, permitindo a expansão da produção agrícola e da indústria manufatureira por meio da expansão do crédito. É verdade que, nominalmente, o crédito do Banco do Brasil ao setor privado aumentou em 1953, embora tenha se reduzido em termos reais em razão da aceleração da inflação induzida pela depreciação cambial efetiva e esperada (em um típico processo de desvalorização real das dívidas por meio da inflação). Porém o Banco foi ativo o suficiente para permitir uma forte expansão do crédito real em 1954, acomodando não só a elevação de custos de bens importados, mas também o aumento salarial e a forte expansão do produto no ano, particularmente antes da morte de Vargas.

Tabela 49 Índices e taxas de crescimento do produto real segundo ramos de atividade (1949=100)

Ano	Agricultura		Indústria		Serviços		Total	
	Índice	∂ anual (%)	Índice	∂ anual (%)	Índice	∂ anual (%)	Índice	∂ anual (%)
1947	89,5	-	81,5	-	89,1	-	87,3	-
1948	95,7	6,9	90,7	11,3	94,3	5,8	93,8	7,5
1949	100,0	4,5	100,0	10,3	100,0	6,1	100,0	6,6
1950	101,5	1,5	111,3	11,3	107,1	7,1	106,5	6,5
1951	102,2	0,7	118,4	6,4	117,7	9,9	112,8	5,9
1952	111,5	9,1	124,3	5,0	130,4	10,8	122,6	8,7
1953	111,7	0,2	135,1	8,7	130,3	-	125,7	2,5
1954	120,5	7,9	146,8	8,7	147,2	12,0	138,4	10,1

Fonte: S. B. Vianna (1985), p. 82.

Na verdade, a interpretação de Vianna quanto à conclusão dos conflitos entre Lafer e Jafet é um tanto quanto imprudente, não apenas por causa de sua limitada e duvidosa justificativa empírica (a citação descontextualizada de uma passagem da Mensagem Presidencial de 1953) mas, sobretudo, porque não foi outro senão Vargas quem deixaria claro, com gestos mais que com palavras, que qualquer vitória de Lafer sobre Jafet não passara de uma "vitória de Pirro". De fato, foi Vargas quem decidiu demitir Lafer poucos meses depois de Jafet, e era Vargas quem buscava preservar o controle sobre o Banco do Brasil antes ou depois de sua demissão, inexistindo qualquer evidência de que teria resolvido transmitir este controle a Lafer ou, depois, a Aranha (ou, ao menos, àquilo que Aranha *dizia* que deveria ser a política de crédito do governo, algo a ser distinguido da política que ele e Souza Dantas efetivamente implementaram). Como indicam as ordens expressas do presidente Vargas ao Gal. Anápio Gomes (presidente do Banco do Brasil entre as gestões de Jafet e Souza Dantas), citadas acima, Lafer não conseguiu sobrepôr sua influência sobre a de Vargas no Banco do Brasil *mesmo no curto intervalo entre a demissão de Jafet e a sua própria saída do Ministério da Fazenda* — sendo evidente que Jafet não era o único empecilho que impedia Lafer de controlar o Banco do Brasil segundo seus desígnios.[269]

[269] A influência manifesta de Vargas é suficiente para refutar a hipótese de que o Banco teria sido "enquadrado" por Lafer depois da demissão de Jafet, mas a passagem da Mensagem de 1953 citada por Vianna para ilustrar a hipótese é insuficiente em si mesma. Com efeito, o referido parágrafo é uma citação descontextualizada de um documento cujo sentido geral não pode ser resumido a representar um "enquadramento do Banco do Brasil na orientação do Ministério da Fazenda". Uma avaliação mais rigorosa das Mensagens de Vargas ao Congresso mostra duas coisas. Primeiro, que já na primeira Mensagem ao Congresso, em 1951, havia uma passagem em que se argumentava que o governo Vargas encontrara uma situação caracterizada por "um período de ampliação do crédito, que foi imprudente pela desordenada aplicação de recursos (de modo que) o controle do crédito se torna cada vez mais imperioso, em face das pressões inflacionárias internas e externas" (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, p. 83). Colocada no contexto, a afirmativa é logo a seguir qualificada pela idéia de que seria necessário ampliar o crédito especializado para as atividades produtivas; ou seja, que o controle pretendido não envolvia seguir uma política semelhante à de Campos Salles (e Joaquim Murtinho), mas comandar seletivamente a expansão do crédito para fomentar o desenvolvimento econômico de um modo que o governo Dutra não fizera. Na passagem da Mensagem de 1953 que Vianna cita fora de contexto, por sua vez, não apenas não é claro se o período anterior que o governo encontrou (e que deveria ser superado) era representado pelo governo Dutra ou pela administração Jafet (e talvez esta ambigüidade de redação não fosse ingênua); mas a mesma passagem é precisamente qualificada (como fôra a passagem

Tabela 50 Produção agrícola para consumo interno

ANO	10^3 TON	VARIAÇÃO ANUAL (%)
1948	25.673	-
1949	24.151	2,0
1950	25.094	3,9
1951	25.509	1,7
1952	25.055	-1,8
1953	26.366	5,2
1954	28.949	9,8

Fonte: S. B. Vianna (1985), p. 81.

Se nos dois primeiros anos do governo o conjunto de políticas monetária, creditícia e fiscal resultante dos conflitos entre Lafer e Jafet não se afastou, em linhas gerais, daquilo que Vargas considerava desejável desde as críticas ao governo Dutra (embora seus resultados anti-inflacionários talvez não fossem os esperados), é duvidoso que o mesmo possa ser dito da interação entre política creditícia e cambial que culminou, já em 1952, em um forte estrangulamento cambial caracterizado pela acumulação de atrasados comerciais. Não surpreende que, diante do provável descontentamento do presidente neste campo, os possíveis responsáveis procurassem encontrar culpados longe de suas esferas de influência; tampouco surpreende que as críticas de Lafer e Jafet, neste campo, acabassem parecendo complementares, como a longa análise confidencial de José Soares Maciel Fº, respondendo a uma solicitação de Getúlio Vargas para apontar responsabilidades, indicaria como talvez nenhuma outra posterior:

---

similar na Mensagem de 1951) pelo argumento de que a expansão "desmedida" do crédito deveria ser substituída não pela expansão negativa do crédito (como fôra no período de Campos Salles), mas sim por um "crescimento quantitativo do crédito (que) se situe no nível necessário à movimentação da produção e ao financiamento dos investimentos diretamente ligados ao processo evolutivo de nossa economia", sendo necessário restringir, sim, "operações especulativas financiadas com o crédito bancário". Segundo, uma consulta menos descontextualizada da Mensagem de 1953 também mostraria que, nas três páginas seguintes àquela de que Vianna retirou o parágrafo de seu contexto, fazem-se elogios rasgados à condução do Banco do Brasil até então: "As instruções do governo foram no sentido de que o Banco do Brasil dirigisse a aplicação de tais recursos (obtidos pelo saldo orçamentário e pelos depósitos resultantes dos déficits comerciais) para o incentivo da produção interna, inclusive as operações comerciais legítimas. Os efeitos dessa diretriz podem ser avaliadas pelos dados abaixo (que presumidamente a confirmam)...O aumento das aplicações da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial já é animador: 41% em 1952 sobre 1951; e 89%, sobre 1950. Esperamos ampliar gradativamente os financiamentos diretos à produção, particularmente os agropecuários, do Banco do Brasil...O forte aumento das operações da Carteira de Crédito Geral se orientou, também, para o desconto legítimo e outros financiamentos destinados à produção, não sendo irrelevante, outrossim, o amparo que, embora com sacrifício de sua política financeira, a União, através do Banco do Brasil, procurou dar aos Estados e municípios". Os resultados líquidos negativos do déficit comercial e dos depósitos de atrasados comerciais, por sua vez, provocariam "uma sucção de disponibilidades que, não compensada, poderia causar desequilíbrio na economia nacional, (sendo) a única medida (cabível a de) possibilitar, através dos empréstimos, que essas disponibilidades voltassem à circulação, praticando-se uma verdadeira política compensatória" (*O Governo Trabalhista do Brasil,* v. III, pp. 344-6). Ou seja, não há na Mensagem de 1953 algo que dê substância à hipótese de "enquadramento" do Banco do Brasil por Lafer (ou por um projeto à la Campos Salles, se supor-se que algo parecido seria o projeto de Lafer), para não falar da inexistência de outras evidências.

"Poderá ser observado que existe uma grande luta entre o Ministério da Fazenda e o Banco do Brasil...Mas, indiscutivelmente, existem duas linhas: a do Ministro da Fazenda, que responsabiliza o Presidente do Banco do Brasil pela crise, e a do Presidente do Banco do Brasil, que responsabiliza o Ministro...(Este) acusa o Banco do Brasil de ter sido liberal nos créditos, inutilizando, através da inflação do crédito, o trabalho efetuado no sentido deflacionário, através da compressão das despesas e equilíbrio orçamentário. O (presidente do) Banco do Brasil mostra que foi obrigado a estender os créditos para atender às necessidades do comércio de importação que importou a mais 15 bilhões de cruzeiros. Na verdade, ambos contribuíram para a inflação porque ambos fizeram o que serve de base para as críticas recíprocas. Em conclusão, portanto, as duas diretrizes aparentemente opostas só o são por serem antagônicos, individualmente, os dois elementos que as denominam" (GV 52.07.14/2, pp. 13-14).

Passemos portanto à discussão da crise do regime de crédito e câmbio, e dos conflitos políticos que a acompanharam, antecederam e sucederam-na.

5.5. Ascensão, crise e reformulação do regime cambial

O compromisso de Getúlio Vargas com uma política cambial orientada para favorecer o investimento industrial interno não surgiu na campanha presidencial de 1950. No final do Estado Novo, seu governo instituiu um esquema de financiamento dos investimentos industriais privados articulado diretamente a um regime de licenciamento prévio e seletivo de importações (a Portaria Interministerial nº7), à constituição de fundos compulsórios de investimentos (Decretos-Lei 6224 e 6225) e à oferta de crédito subsidiado de maior prazo pela CREAI-BB. Durante a oposição a Dutra e ao longo da campanha de 1950, vimos que Vargas criticou acidamente a abolição do regime de licenciamento de importações no governo Linhares e o retorno a um regime semelhante apenas depois que a perda de reservas exigiu o contingenciamento dos gastos em divisas no governo Dutra.

Durante a campanha presidencial, ademais, Vargas advertia que a expectativa de deflagração de um novo conflito militar mundial deixava evidente a vulnerabilidade do país à interrupção do fornecimento de bens intermediários importados. Vimos também que, para evitar a ameaça de regressão econômica, a Mensagem Presidencial de 1951 postulava que fosse acelerado o ritmo de formação de estoques domésticos de insumos essenciais *em detrimento* de importações não essenciais, de maneira ágil o suficiente para minorar os efeitos tanto da imposição de cotas para exportação de produtos norte-americanos, quanto da elevação geral da demanda mundial, sobre o preço e a disponibilidade de suprimentos essenciais nos mercados internacionais. A bibliografia que aborda as razões da relativa liberalização das importações ocorrida em 1951, com correção, costuma enfatizar que a Guerra da Coréia foi uma razão essencial da decisão de acelerar o ritmo de concessão de licenças de importação.[270]

---

[270] De fato, não há quem negue a afirmação lapidar de que havia o "receio de que a Guerra da Coréia se transformasse em outra guerra mundial. A memória ainda viva dos eventos do primeiro lustro dos anos 40 e seus duros reflexos sobre a economia brasileira certamente influenciou as decisões no sentido da relativa liberalização das importações naqueles anos.": Malan et alli (1977), p. 344. Para comentários de trabalhos clássicos que enfatizam, de diferentes maneiras, a importância da Guerra da Coréia na decisão de acelerar o ritmo de concessão de licenças de importação, ver M.C. Tavares (1963), pp. 65 e segs., e C. Lessa (1963), p. 23 e segs.; mais recentemente, ver por exemplo P. A. Corrêa do Lago (1982), pp. 67 e segs., e Lessa & Fiori (1984), pp. 588 e segs. S.B. Vianna (1985, pp. 45-6), por sua vez, tenta confinar a importância da Guerra da Coréia ao primeiro semestre do ano, argumentando que, depois disto, considerações anti-inflacionárias explicariam o elevado nível de importações ainda verificado. Segundo ele, o armistício de julho teria convencido as autoridades brasileiras de que o conflito não evoluiria como anteriormente imaginado. Esta interpretação não é convincente, pois não apresenta qualquer evidência desta nova percepção além de um memorando enviado por João Neves ao presidente Vargas tentando convencê-lo da boa oportunidade envolvida em apoiar o esforço de guerra norte-americano em um momento em que a probabilidade de morte de soldados brasileiros no campo de batalha seria menor. Mas, como se sabe, a guerra seria encerrada mais de dois anos depois, e os norte-americanos fariam grandes gestões, no segundo semestre de 1951, para convencer os brasileiros a participar de um novo esforço de guerra. O autor não considera, também, que Neves da Fontoura era o principal advogado da participação brasileira na Coréia, antes e depois de julho de 1951, e que tentava de toda maneira

Não obstante as claras diretrizes apontadas por Vargas, houve um inegável aumento de importações de bens de consumo final em 1951 e 1952 (ver S. B. Vianna, 1985). Esta seção busca responder inicialmente a duas perguntas: 1) as diretrizes presidenciais para a política cambial foram parcialmente desrespeitadas, e por quê?; 2) o aumento da importação de bens de consumo explica a crise cambial de 1952?

A resposta à primeira pergunta é afirmativa: as importações de bens de consumo resultaram em parte da introdução de considerações de política econômica que eram estranhas às de Vargas, ou seja, da ênfase na possibilidade de utilizar a importação de bens de consumo como instrumento da política anti-inflacionária defendida por Horácio Lafer e Luís Simões Lopes. De todo modo, a política cambial é outra esfera de política em que a utilização do binômio estabilização monetária x desenvolvimento econômico, em que cada pólo seria prioritário em cada uma das presumidas fases do governo, é reducionista demais para apreender satisfatoriamente as nuances do problema.

A resposta à segunda pergunta, por sua vez, é negativa: a crise cambial foi provocada por causa do surto de importações de bens de capital e insumos intermediários associado ao regime de financiamento do investimento doméstico e à opção por constituir estoques de insumos em meio à Guerra da Coréia. Afinal, a imensa maioria das importações de bens de consumo foi feita sem que o critério de seletividade na utilização das reservas fosse desrespeitado, ou seja, através de operações vinculadas ou através de convênios comerciais de compensação bilateral. No entanto, esta crise refletia também um quadro histórico mais geral: a dependência de exportações de bens primários, de um lado, e a dependência crescente de importação de insumos essenciais, de outro, duas faces de um mesma moeda, o atraso dos empreendimentos industriais pesados no setor de insumos básicos e bens de capital característico da industrialização tardia brasileira.

A crise cambial induziu a duas modificações do regime cambial em 1953: no início do ano, a Lei do Mercado Livre de Câmbio; em outubro, a Instrução 70 da Sumoc. Embora a reforma cambial introduzida por Oswaldo Aranha tenha tido alguns efeitos positivos para atenuar a crise, o regime

---

convencer o presidente a respeito de sua proposta, sem que suas opiniões possam ser tidas como representativas da opinião geral do governo. Não obstante seus argumentos, Vargas recusou-se a tomar um armistício recente como sinal de que as hostilidades estariam definitivamente afastadas (sem o benefício da visão retrospectiva e, portanto, sujeito a um futuro repleto de incertezas), rechaçando ao longo do ano todas as solicitações norte-americanas de envio de uma força expedicionária. Pouco depois, o presidente se recusaria a assinar um memorando escrito por João Neves sobre a possibilidade de participação do Brasil na Coréia, escrevendo a Lourival Fontes: "Não subscrevo essas instruções. Elas são do governo brasileiro para um general brasileiro e devem expressar a verdade de nossa situação e não esse otimismo ingênuo de que estamos comprometidos a mandar tropas para a Coréia e outras afirmações dessa ordem". A possibilidade de conflito armado, afinal, não estava afastada, sendo prudente manter a política de não oferecer mais do que materiais estratégicos ao esforço de guerra norte-americano, pois "possuimos vários minerais estratégicos de que os americanos necessitam e não se faz referência a essa colaboração que podemos dar, em vez de sangue dos brasileiros para lutar na Coréia" (*apud* L. Fontes, 1966, p. 76).

cambial brasileiro era vulnerável a três grandes restrições estruturais: 1) o ciclo de preços do café; 2) o desfinanciamento cambial provocado pelo estoque de capital externo no país; 3) a grande dependência de insumos essenciais (particularmente petróleo) e bens de capital.

Neste sentido, a crise cambial do final do governo Vargas deve ser encarada como a crise de um modo de indução do investimento privado através da expansão do crédito, de um lado, e da disponibilidade de reservas cambiais a um preço subsidiado, de outro, em circunstâncias em que a formação bruta de capital fixo dependia fortemente de importações. Simultaneamente, como veremos no próximo item, o modelo de financiamento externo para empreendimentos de infra-estrutura e insumos básicos ancorado na obtenção de financiamento público bilateral ou multilateral também entrava em crise menos de um ano depois que os primeiros empréstimos para a CMBEU foram liberados. Neste contexto, um conjunto de crises internas e externas induzia a que a crise cambial brasileira fosse contornada através da atração de capitais externos de risco, mormente europeus, algo que seria iniciado pela administração Vargas mas concluído apenas na segunda metade dos anos 50.

***

As idéias de Vargas sobre a política cambial ideal para o país mostraram uma grande continuidade desde o final do Estado Novo até a campanha presidencial de 1950. Não obstante isto, as importações de bens de consumo aumentaram significativamente em 1951. Isto resultou de uma alteração nas prioridade do presidente para a política cambial, por exemplo de um súbito interesse em maximizar o impacto anti-inflacionário das importações de bens de consumo final?

Não. As idéias do presidente Vargas (conforme expressas em suas declarações públicas e em suas correspondências) misturavam argumentos para defender uma política cambial subordinada a projetos de desenvolvimento industrial à consciência de que um conflito internacional de grandes proporções não era conducente à possibilidade de desperdiçar divisas embarcando em um programa de importações de corte anti-inflacionário. Logo, utilizar divisas escassas para importar bens não essenciais seria incongruente 1) tanto ao fomento da expansão e/ou diversificação da indústria, 2) quanto às necessidades do "abastecimento acautelatório" de insumos essenciais requerido pela situação de emergência. Sendo assim, era inequívoca a diretriz *negativa* que acompanhava a referência do presidente à política de importações desejável no início do governo: a CEXIM deveria acelerar os procedimentos necessários para a concessão de licenças de importação, mas deveria manter um rigoroso critério de seleção no gasto das reservas cambiais, *para evitar* que a importação de bens de consumo diminuísse a proteção da indústria interna e/ou

utilizasse divisas destinadas às importações de bens intermediários e de capital fixo. Em suma, se a Guerra da Coréia não diminuiu a importância que Vargas historicamente conferiu às importações necessárias para a industrialização do país, ela certamente aumentou a aversão que tinha em relação ao gasto de divisas para a importação de "bugigangas", como costumava dizer.[271]

É verdade que, na Mensagem de 1951, considerava-se que a política de liberação seletiva de importações teria secundária e indiretamente um impacto anti-inflacionário, embora inexistisse qualquer intenção de reforçar o impacto direto que poderia esperar-se da importação de bens de consumo final. O impacto indireto resultaria seja da redução das contrapartidas monetárias internas dos saldos cambiais (mas não necessariamente do crédito para atividades correntes e de investimento), seja do próprio aumento da produção possível graças à correta seleção das importações. Este impacto seria tanto mais rápido quanto mais ágil fosse o gasto de divisas, antes que as importações fossem estranguladas pela deflagração de uma guerra generalizada. Neste sentido, não há dúvidas de que o risco de ficar sem reservas cambiais *depois de usá-las* com importações essenciais era, pelo menos na cúpula executiva, preferível ao risco de acumular reservas que poderiam 1) manter-se ociosas graças à imposição de restrições quantitativas para a oferta internacional de suprimentos essenciais ao país, e/ou 2) desvalorizar-se graças ao aumento esperado de preços dos suprimentos escassos que permanecessem à venda. Não surpreende que, no memorando enviado ao Departamento de Estado especificando as solicitações brasileiras na barganha empreendida com os EUA, Vargas demandasse que os dólares resultantes de exportações brasileiras fossem direcionados para *imediata liquidação* das encomendas de insumos essenciais feitas pelo Brasil.[272]

---

[271] "O impacto sofrido por essa indústria (de bens de consumo), em 1947, por motivo das importações indiscriminadas e em massa de manufaturas já fabricadas no País, não arrefeceu o ânimo dos industriais brasileiros que, não obstante a concorrência externa, mantiveram o ritmo de produção em quase todos os setores e empreenderam a renovação e ampliação de equipamentos, grandemente desgastados pelo esforço de guerra. Contudo, a experiência demonstrou, então, que a indústria nacional não pode prescindir de uma sadia política de comércio exterior, tendente a pôr as empresas instaladas para produção de artigos essenciais a coberto de surpresas resultantes de liberalidades excessivas em relação à concorrência externa. A falta de política aduaneira e, mais que isso, a situação cambial exigem a instituição daquela política, que deverá ser seguida pelo menos enquanto não se achar devidamente consolidada a posição industrial do país..." (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, p. 128).

[272] Nos termos do memorando diplomático: "Neste sentido, o governo brasileiro precisará do apoio positivo do governo americano para que as encomendas de material necessário à implementação de indústrias básicas, e à execução de serviços públicos, tenham rápido andamento e prioridade de entrega, e para que sejam processados com rapidez, e deferidos, os pedidos de créditos a estabelecimentos como o Export & Import Bank e o International Bank, relacionados com aquelas encomendas. Em vez de acumular para utilização ulterior o saldo em dólares deixado pelo acréscimo conjuntural das exportações, o governo brasileiro deseja empregá-lo imediatamente no pagamento das encomendas e no serviço dos financiamentos concedidos" (GV 51.01.04/2).

Uma análise das declarações de Vargas ao longo de 1951, por sua vez, indica não uma inversão de sua opinião quanto à política de importações, mas a reafirmação freqüente da necessidade de selecionar criteriosamente as importações cabíveis naquela conjuntura de emergência, tendo por horizonte o projeto de industrializar o país. No discurso irradiado pela Agência Nacional em 07/04/1951, Vargas comentava assim o fim das "operações vinculadas" (exportação de gravosos por importação de bens de altos ágios), e a reorientação das solicitações já protocoladas (mas ainda não despachadas):

"Sob a designação de 'operações vinculadas' se oculta um sistema de transações internacionais, por meio da compensação, o que, reduzida a exemplos concretos, quer dizer simplesmente isso: os mais afortunados queriam comprar rádios, geladeiras, automóveis e outras mercadorias fabricadas no estrangeiro, não tendo o Brasil disponibilidade em dólares, ou em outras moedas, para adquirir tais mercadorias nos países em que as mesmas são fabricadas, passou a comprá-las, não em dinheiro mas sim em troca de outras mercadorias produzidas no Brasil. Assim a exportação de produtos brasileiros de colocação difícil passou a ser um pretexto para importação de bens não essenciais...Uma orientação completamente nova já foi dada ao Banco do Brasil, na sua Carteira de Exportação e Importação, nestes dois primeiros meses do meu governo...Foram cancelados todos os negócios de troca ou de compensação, pelos quais os mercadores residentes no Brasil acumulavam créditos no exterior para importar coisas supérfluas, de necessidade discutível ou perfeitamente adiável, como automóveis de luxo, uísques, perfumes caros. As transações já propostas anteriormente estão sendo reexaminadas sob um critério novo, que permite a saída de produtos nacionais em real dificuldade de colocação, e visa possibilitar a entrada de mercadorias estrangeiras necessárias ao consumo, especialmente bens de produção, máquinas e utilidade industriais e agrícolas" (in *O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. I, pp. 309-312). [273]

Como afirmado, a despeito das claras indicações do presidente, houve um significativo aumento das importações de bens de consumo duráveis em 1951, particularmente em virtude da realização de operações vinculadas, resultantes de solicitações protocoladas (mas não despachadas) antes da posse do novo governo. Depois que tomou algum conhecimento da questão, o quê fez Vargas? Designou José Soares Maciel Fº, na condição de novo Diretor-Executivo da Sumoc, para informar-lhe da condução das questões da política de importação — assim como designaria a este homem de confiança a tarefa de barrar a tentativa de Lafer de submeter o Banco do Brasil ao Conselho da Sumoc. Como Vargas expressou nos bilhetes enviados a Lourival Fontes, chefe do Gabinete Civil:

"Saber o que há de verdade sobre esses 800 milhões de cruzeiros de automóveis de passeio...Ao Lourival transmitir ao João Neves que designei Maciel Filho para tratar do assunto do contrabando de divisas de café e cacau em virtude da sua função de

[273] Ou em novo discurso transmitido pela Agência Nacional, alguns meses depois, em 05/07/1951: "O câmbio de taxa oficial que precisamos para importar máquinas, inseticidas, caminhões e artigos essenciais não é mais fornecido para viagens de prazer, a pessoas afortunadas que desejam apenas passear no estrangeiro. A importação de tratores agrícolas ao do número muitas vezes superior de automóveis de luxo entrados no país estereotipa uma época de prodigalidade e dissipação" (in *O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. I, pp. 363).

Superintendente da Moeda e do Crédito; que este já apurou muita coisa; a rede é muito vasta e abrange vários setores. Hoje o Maciel irá entender-se com ele" (*in* L. Fontes, 1966,pp. 135-6).

Sem delongas, qual foi a opinião de Maciel Fº diante deste assunto para o qual o presidente incumbiu-lhe informar?[274]

Nas palavras do relatório enviado por Maciel Filho ao presidente:

"As ordens foram dadas e uma delas, relativamente à supressão das transações compensadas, foi publicada em Portaria assinada pelo próprio Presidente do Banco do Brasil, em 13 de fevereiro de 1951. Não obstante essas ordens expressas, a política financeira seguida pelo Banco do Brasil foi diferente. Ao primeiro pedido de informações de V. Exa., foi respondido que as compensações que se efetuavam eram apenas o resíduo das que já tinham sido aprovadas e constituíam direito líquido e certo dos importadores...A uma reiteração de informações feita por V. Exa., se respondeu com um estudo sobre a situação bancária, estudo esse de caráter monetário interno, no qual sugeriram um plano de contenção voluntária do crédito...por ocasião do afastamento do Superintendente da Moeda e do Crédito, determinou ao seu substituto interino que procedesse a uma minuciosa investigação sobre o problema...Defendeu-se a CEXIM informando que sua atividade se cingira à execução da política determinada pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, presidida pelo Ministro da Fazenda. E citou uma Ata na qual se deliberara seguir essa política pelos seguintes motivos:

a) favorecer as importações a fim de se determinar um combate ao surto inflacionário;

b) formar estoques como precaução em face da possibilidade de guerra...

Dessa Ata V. Exa. só teve conhecimento, pela citação feita na defesa da Diretoria da CEXIM, um ano depois de realizada a sessão. Determinou então V. Exa. ao Superintendente da Moeda e do Crédito uma investigação completa sobre o conjunto de problemas em foco.

Impõe-se três perguntas:

a) Foram violadas as ordens do Chefe da Nação? Evidentemente sim.

b) A violação dessas ordens determinou perturbações econômicas e financeiras para o Brasil? Evidentemente sim.

c) A quem cabe a responsabilidade? Ao ministro da Fazenda e a todos os membros da Superintendência da Moeda e do Crédito — excetuando o Superintendente Interino...

Responsabilidade do Diretor da CEXIM: Adotou uma política de liquidação das reservas ouro do Brasil com risco calculado e aceito. Dessa política não deu conhecimento ao Chefe da Nação, que tinha dado ordens em sentido contrário...Responsabilidade do Diretor de Câmbio: É de ordem passiva...No caso das importações sua responsabilidade é passiva...

Indiscutivelmente, tudo isso ocorreu porque foram desobedecidas as instruções do Chefe da Nação. O Ministro da Fazenda quis impor uma política própria. Os resultados estão ao alcance de todos" (GV 52.07.14/2).

Independentemente de sabermos, neste momento, se Maciel Fº estava correto ou não nas acusações que fazia em meados de julho de 1952, qual a reação do presidente diante dos resultados da sindicância? O presidente exonerou o Diretor da CEXIM em setembro, e buscou

---

[274] Cabe lembrar que, sendo homem de absoluta confiança de Vargas (a ponto de, mais tarde, ter-lhe encomendado o esboço da carta-testamento), Maciel Fº não apenas acumulara interinamente a Superintendência do BNDE e da SUMOC, como era responsável por várias das sindicâncias que o presidente regularmente encomendava, como em nova ordem a seu chefe de gabinete: "Previna ao Maciel Filho que me envie com brevidade os informes sobre falcatruas na Viação e Obras Públicas, empreitadas etc." (*in* L. Fontes, 1966, p. 138). Como vimos, o relatório que Vargas encomendara-lhe sobre a condução da SUMOC em 1951 fôra fundamental para sua própria designação como substituto de Moreira Salles na Diretoria-Executiva da Superintendência.

encomendar, ao novo indicado, o austero coronel Coriolano Gomes, um controle mais rígido sobre as licenças de importações emitidas pela Carteira, indicando claramente seu repúdio às importações de bens de consumo de alto valor agregado e grandes ágios de revenda. Nas ordens transmitidas pelo presidente a seu chefe de gabinete:

> "Falar ao Coriolano que estão me chegando notícias de várias concessões da CEXIM no regime de compensações em forma escandalosa, a troco de objetos de luxo e com alto ágio. É necessário que ele verifique isso com todo rigor, pois me parece que ele está sendo iludido. Além do fumo, há vários outros negócios semelhantes. Insisto que ele verifique que concessões foram feitas no regime das compensações e em que condições. Consta-me, também, que estão sendo revalidadas compensações já caducas".[275]

Diante dos argumentos da sindicância elaborada por Maciel Filho, das reações e declarações políticas do presidente, e da grave crise cambial de 1952 em diante, é necessário separar e responder a duas questões diferentes. Primeiro, houve realmente interferência de Lafer na condução da política cambial de maneira diferente daquela determinada pelo presidente, tendo sido Lafer mais influente neste campo do que na definição da política de crédito porque Simões Lopes era menos avesso que Jafet às suas orientações? Segundo, a extensão desta influência seria suficiente para justificar a alegação de Maciel Filho, segundo quem a crise cambial de 1952 resultara diretamente da interferência indevida de Lafer?

A resposta à primeira pergunta é afirmativa. A importância das considerações anti-inflacionárias tanto na justificativa da política encaminhada pela CEXIM no que tange às operações vinculadas (citada na ata da reunião do Conselho da Sumoc lembrada por Maciel Filho), quanto nas justificativas posteriores dos responsáveis diretos pela política implementada, é bastante superior à importância que Vargas conferira-lhe. De fato, a mais completa justificativa oficial dos objetivos que orientaram a condução das políticas da CEXIM em 1951, e de avaliação de seus resultados, ou seja, o relatório das atividades da Carteira em 1951 (apresentado por Luís Simões Lopes ao presidente Vargas em meados de 1952) argumentava que foram três as diretrizes que

---

[275] A preocupação continuava, com uma nova solicitação: "Informar o que ficou apurado sobre a denúncia da negociata dos automóveis para punir os culpados ou desmascarar o caluniador". E, ainda: "Prevenir ao Banco do Brasil (Carteira de Câmbio) que se deve examinar a possibilidade de apertar um tanto esse fornecimento de dólares para o exterior, principalmente para viagens, missões e conferências, pois está havendo exagero" (*in* L. Fontes, 1966, p. 140-2). A revalidação das compensações já caducas, de fato, foi uma possibilidade aberta pelo Aviso 255 da CEXIM, de 17 de outubro de 1951, assinado por Simões Lopes e citado explicitamente pelo relatório de Maciel F°, e cujo último parágrafo determinava: "O prazo das licenças fornecidas não será prorrogado, ainda com o câmbio fechado, salvo casos excepcionais, a juízo da Carteira" (CEXIM, *Relatório de 1951*, p. 55).

orientaram a política de importações no ano anterior (e particularmente no primeiro semestre): o efeito anti-inflacionário, a reposição de estoques e o abastecimento acautelatório.[276]

Tabela 51 ÍNDICES DE IMPORTAÇÃO POR GRUPOS PRINCIPAIS (1948=100)

Ano	Consumo Durável	Consumo não-durável	Comb. e Lubrificantetes	Metalurgia	Insumos não-metálicos	Partes e complementos	Bens de Capital	Total
1948	100	100	100	100	100	100	100	100
1949	81,6	102	105,4	140	108,7	66,1	150,9	102,9
1950	68,5	112,6	126,7	156,9	137,8	81,5	124,7	120,1
1951	164,4	164,7	163,5	221,3	187,8	158,3	207	186,2
1952	101	162,1	180,8	188,7	159,9	122	236,4	179,2
1953	21,7	113,3	178,2	163,4	140,2	17,7	116,9	115,2
1954	23,8	131,4	214,4	319,4	181,8	73,4	134,7	152,7

Fonte: M.C. Tavares (1963), p. 81.

É verdade que, na campanha eleitoral, Vargas argumentara que a seleção rigorosa das importações de bens intermediários e de capital seria funcional para o desenvolvimento industrial e, através do aumento resultante da produção, para a contenção da inflação. Mas o argumento do relatório da CEXIM era diferente, enfatizando o *impacto temporal* da importação de diferentes tipos de bens (bens de consumo, insumos intermediários ou bens de capital). Não surpreende que, sem diferenciar a política que Vargas consideraria desejável (à luz de suas opiniões prévias ou posteriores à política de importações de 1951) e a política efetivamente implementada pela CEXIM, S.B. Vianna (1985) busque conferir sentido à política cambial tendo por referência um presumido consenso econômico elaborado por Horácio Lafer. Na primeira fase do governo (o "período Campos Salles"), a prioridade seria a de combater a inflação, de maneira a permitir que o crescimento industrial planejado para a segunda fase (o "período Rodrigues Alves") pudesse ocorrer em um quadro de estabilidade monetária e cambial que, em conjunto com os investimentos públicos que superariam os "estrangulamentos" de infra-estrutura e serviços básicos, atraísse investimentos externos que ajudassem a desenvolver o país:

> "O importante papel anti-inflacionário atribuído à expansão das importações é facilmente compreensível no contexto do ortodoxo pensamento econômico das autoridades econômicas da época. A inflação era explicada pela expansão contínua dos meios de pagamento, que, no caso brasileiro, se chocava com uma oferta relativamente elástica no mercado interno agravada pela escassez da oferta de bens de produção, que tornava a melhoria de produtividade depende de importações...A eficácia anti-inflacionária da política de liberalização de importações era discutida, naturalmente, em relação à natureza dos bens importados" (S. B. Vianna, 1985, pp. 47-8).

[276] A introdução deste extenso relatório (453 pp.) foi apresentada na conferência feita por Simões Lopes no Conselho Nacional de Economia em 25 de junho de 1952, e publicada na revista do Conselho em julho, sem alguns dos dados e qualificações presentes apenas na parte introdutória do Relatório de 1951.

Afirmar que uma política de importações que possibilitasse a expansão da oferta interna correspondia às diretrizes do presidente é pouco questionável. Mas é inegável que o presidente defendia que a expansão da oferta interna fosse acompanhada pelo respeito a um critério rigoroso de essencialidade na seleção das importações, limitando a absorção de bens não essenciais. Deste modo, um programa de importações de corte anti-inflacionário deveria *desrespeitar* de algum modo o critério de essencialidade para permitir importações de bens de consumo final. A maior brecha para fazê-lo era realmente o sistema de operações vinculadas, como indicariam duas passagens do Relatório da CEXIM apresentado por Simões Lopes antes de sua exoneração. Na primeira, fazia-se mesmo uma referência agressiva às críticas que a política da Carteira já sofria por ter permitido a ampliação da importação de bens de consumo no período:

> "Pareceria oportuno acautelarmo-nos aqui contra o exagero da preocupação 'essencialista' nas importações, que leve alguns analistas de nosso comércio exterior a condenar, em princípio, as importações não essenciais, esquecidos da arbitrariedade inevitável dessa classificação e independentemente de verificação prévia se essas importações implicam ou não em malbaratamento de divisas fortes, traduzíveis em produtos essenciais, ou se apenas representam uma indispensável contrapartida para promover a colocação de nossos produtos no exterior. A aplicação inflexível do princípio de essencialidade levar-nos-ia ao absurdo de eliminar de nosso intercâmbio vários países importantes consumidores de nossos produtos." (p. 24).

Afinal, conforme o próprio Simões Lopes admitia no Relatório de 1951, um programa de importações anti-inflacionário deveria contar com a importação de bens com diferente *impacto temporal* no combate à inflação:

> "Na medida em que se amplia a oferta de bens de consumo importados, há direta absorção de poder aquisitivo, sendo esse efeito anti-inflacionário tanto mais pronunciado quanto maior a participação, nos bens importados, de produtos de consumo básico, de grande ponderação no custo de vida. Se a liberalização se aplica a máquinas e equipamentos, cuja utilização implique em investimentos complementares, o efeito a curto prazo pode ser mesmo inflacionário, abatendo-se os preços somente quando concluída a gestação do investimento e em proporção ao elastecimento da oferta. Finalmente, se a liberalização se aplica a matérias primas ou a equipamento de transporte ou distribuição, a contribuição anti-inflacionária dos produtos importados será proporcional à velocidade e eficiência de sua transformação em mercadorias e serviços. No caso da liberalização do licenciamento de importações, ocorrida no primeiro semestre de 1951, todos os fatores de influência se fizeram sentir" (*Relatório de 1951*, p. 8).[277]

Dizer que, no que tange ao impacto anti-inflacionário da política de importação, "todos os fatores de influência se fizeram sentir" significa confessar que a "prioridade negativa" da política de importações segundo as diretrizes do presidente (seu repúdio à importação de bens de consumo

[277] Cabe frisar que esta concepção a respeito do impacto inflacionário da importação de diferentes tipos de bens também estava presente na Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil elaborada pelo Conselho Nacional de Economia, e apresentada no *Diário do Congresso Nacional* em janeiro de 1952 (edição de 18/01/1952, p. 185).

não essenciais) teria sido desrespeitado. Neste caso, porém, ainda seria muito duvidoso afirmar que a política cambial se alinhava a algo como um projeto Campos Sales/Rodrigues Alves, uma vez que o impacto da liberalização de importações de bens de capital sobre a inflação seria ambígüo a curto prazo. Não obstante admita a importância das importância de bens de capital e a influência presumidamente circunstancial do "abastecimento acautelatório" induzido pela Guerra da Coréia, S.B. Vianna argumenta que a permissão para novas "operações vinculadas" em 1951 foi uma "inversão de política" (em relação às propostas iniciais de campanha e às primeiras iniciativas do governo) que só poderia ser explicada, nas palavras do autor, 1) pelo "desejo de aproveitar, pelo lado das exportações, a melhoria de competitividade dos gravosos", e 2) pelo "pensamento das autoridades econômicas de evitar saldos nos balanços de pagamentos e utilizar a política de importações com propósitos anti-inflacionários" (S. B. Vianna, 1985, pp. 59). O horizonte desta interpretação, evidentemente, "está na visão ortodoxa da economia que as autoridades governamentais possuíam, juntamente com o propósito de sanear a economia (acima de tudo restringir a emissão de moeda para combater a inflação) que caracterizaria o *período Campos Sales* de governo" (idem, p. 46, grifo no original).

Esta interpretação é questionável, primeiro porque uma política de liberalização de importações que, coerente ao seqüenciamento de prioridades de um projeto Campos Sales/Rodrigues Alves, buscasse *já a curto prazo* priorizar seu efeito anti-inflacionário, teria sido direcionada menos para a ampliação das importações de bens de capital e insumos intermediários, do que para a liberalização das importações de bens de consumo e, para conter a inflação, particularmente daqueles competitivos com similares nacionais. Veremos que, particularmente na utilização de reservas cambiais acumuladas, tal não se deu.

Em segundo lugar, porque esta interpretação não incorpora as nuances ideológicas e conflitos políticos que se expressaram na política cambial, postulando que as "autoridades governamentais", Vargas inclusive, partilhavam de uma "visão ortodoxa" da economia. Vargas, porém, não era ortodoxo, pelo menos no que tange à relação entre política de crédito e cambial. A este respeito, é fato que, pelo menos desde a divulgação da interpretação de Eugênio Gudin para a aceleração inflacionária durante a Segunda Guerra, considerava-se que a acumulação de reservas cambiais teria efeitos inflacionários, à medida que sua contrapartida monetária interna não podia ser esterilizada em razão da ausência de um mercado institucionalizado para os títulos públicos enquanto, pelo lado da oferta, o aumento resultante da demanda interna não seria acompanhado por uma elevação correspondente da oferta externa. O argumento de Gudin, no entanto, era acompanhado de uma forte crítica do protecionismo industrial e de uma visão do modelo de desenvolvimento econômico do país que não era compartilhada por Vargas. Assim, o argumento de

que os superávits (déficits) cambiais teriam impacto inflacionário (deflacionário) era realmente reproduzido na Mensagem Presidencial de 1951, embora com qualificações que faziam toda diferença. Em primeiro lugar, havia a compreensão de que os saldos cambiais imediatamente provocados pelo *boom* especulativo que seguiu à Guerra da Coréia eram temporários, e que a balança comercial tendia a tornar-se novamente deficitária à medida que os preços dos produtos essenciais de importação se elevassem.[278]

A segunda qualificação é que, se a balança tendia a tornar-se deficitária, a Mensagem Presidencial afirmava que cabia aproveitar o quanto antes a sua melhoria circunstancial, acelerando a importação dos bens essenciais cujo preço se elevaria. Afinal, se o impacto inflacionário do superávit cambial era circunstancial (a ser brevemente revertido), a dependência brasileira por insumos essenciais era estrutural, não sendo aconselhável que a CEXIM abandonasse os critérios de seletividade que regulavam a política de importações em nome de uma circunstância temporária (o impacto inflacionário de um superávit circunstancial). Pelo contrário, seria necessário *reforçar* a criteriosidade da política diante da possibilidade de escassez de insumos essenciais, devendo-se paralelamente importar máquinas e equipamentos para acelerar o processo de substituição de importações em direção aos bens de produção. Assim, era urgente gastar as reservas acumuladas aplicando-as em importações, mas era fundamental fazê-lo de maneira seletiva — orientando-as menos pelo combate *imediato* à inflação do que pelo fomento ao desenvolvimento industrial.[279]

A terceira qualificação afastava claramente o presidente da República de uma ortodoxia anti-inflacionária. A Mensagem Presidencial afirmava que, embora o governo devesse estar atento à

---

[278] "As perspectivas de balanços de pagamentos favoráveis, com o agravamento da situação internacional, são suscetíveis de reforçar imediatamente a posição internacional de nossa moeda, embora constituam perigoso potencial inflacionário interno...As perspectivas são, aliás, de uma nova inversão da balança comercial externa, e, mesmo, do balanço de pagamento, à falta de disponibilidades exportáveis de bens essenciais ao Brasil, nos mercados tradicionalmente fornecedores...Como se sabe, os saldos positivos do balanço têm efeitos inflacionários, enquanto os saldos negativos tendem a repercutir deflacionariamente. A estabilidade econômica interna requer ou a consecução do equilíbrio no balanço de pagamentos ou a adoção de medidas que compensem as suas projeções inflacionárias ou deflacionárias...Todavia, mais do que a eficácia dos instrumentos empregados na política do governo em relação ao comércio exterior, foi a conjuntura favorável dos preços de exportação, o principal fator para a restauração dos saldos em nossa balança comercial...É de presumir que, num prazo relativamente curto, a situação do balanço de pagamentos do país tenda a inverter-se..." (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, pp. 90-95).

[279] "Dada a importância do comércio exterior para a economia do País, não deixa de ser vulnerável a nossa posição presente, baseada na valorização externa dos principais produtos exportados...Sob esse aspecto, o grande saldo verificado na balança comercial, em 1950, constitui mau presságio para o ano em curso. Cumpre, portanto, incrementar as aquisições externas de bens essenciais, até mesmo com a conseqüente acumulação de estoques daqueles que se vão tornando escassos...No tocante aos produtos importados, a política de estímulo às importações essenciais e de cerceamento das dispensáveis ou supérfluas, é caminho acertado, não somente para melhor aplicar as disponibilidades de divisas do País, mas também para fomentar o desenvolvimento econômico nacional..." (idem, pp. 90 e segs).

possível exploração de posições monopolísticas internas sob proteção comercial externa, isto não deveria ser uma nova justificativa para alterar o critério de seletividade das importações em nome do combate à inflação:

"O Brasil passou a enfrentar, desde 1947, uma situação deficitária no seu balanço de pagamentos. Essa situação, que era previsível, poderia ter sido prevenida, se não se tivessem interrompido os controles vigentes em 1945 no comércio exterior...Porém, sob o pretexto de conter a elevação do custo de vida, através da redução dos meios de pagamento e do aumento da oferta de bens de consumo, foram estimuladas as importações...Só em 1948, em face da gravidade da situação, subordinou-se ao regime de licença prévia o intercâmbio comercial do País...Em atenção à crônica tendência ao desequilíbrio no balanço de pagamentos, a manutenção desse instrumento é aconselhável, não mais como um meio de emergência, mas associando-o, como um complemento essencial, a providências destinadas a encaminhar os recursos para aplicações mais produtivas...ampliar a capacidade de armazenagem, apressar a conclusão dos empreendimentos de relevante interesse para a economia do país, dependentes de financiamentos externos, obtendo para esse fim as prioridades para as importações indispensáveis. A criação de monopólios internos, o desestímulo do aperfeiçoamento tecnológico, a elevação especulativa de preços e demais conseqüências perniciosas do amortecimento da concorrência devem ser objeto de devida atenção, paralelamente ao contingenciamento da importação, a fim de que os efeitos do controle não desvirtuem em detrimento dos interesses coletivos...Tenho, entretanto, a lamentar que ultimamente, interpretando com otimismo os efeitos dos melhores preços alcançados pelo café e outros produtos, a Carteira tivesse afrouxado a aplicação dos critérios que deveriam orientá-la, invertendo, em aplicações não essenciais ou simplesmente especulativas, disponibilidades exigidas por setores básicos da produção nacional. O governo tem conhecimento da utilização antecipada de quotas de câmbio em importações sem base econômica, mas oficialmente autorizadas, a qual prejudicará provavelmente o atendimento adequado das necessidades de importação liquidáveis em moedas escassas" (idem, pp. 94-97).

Embora a diretriz presidencial não possa ter sido mais clara, lamentando que "a Carteira tivesse afrouxado a aplicação dos critérios que deveriam orientá-la", é surpreendente que o "relaxamento" dos critérios de essencialidade na política de importações tenha continuado ao longo de 1951. O depoimento de um destacado membro da Assessoria Técnica da CEXIM na época, Casemiro Ribeiro, é sintomático:

"Então, nessa conjuntura surgiu a Guerra da Coréia e o medo de que faltassem matérias primas importantes...O negócio começou muito racionalmente...Havia cobre, enxofre e uma séria de coisas essenciais. Tinha que botar tudo isso numa lista...Não se sabia até onde iria a guerra, podia até degenerar em conflito mundial e, num dado momento, verificou-se que todo aquele sistema de controle de importação era um empecilho...O governo decidiu abrir. E abriu. Mas o problema era que a cada dia chegava uma nova solicitação para engordar a lista dos essenciais. E surgiu aquele velhíssimo problema: o que é essencial e o que não é essencial? O fenômeno típico é que a cada semana tomava-se uma decisão, alargando a lista de materiais que deviam ficar livres de licenciamento e dar mais oportunidade de importação. Então veio uma série de coisas. Era fio de cobre, era isso, era aquilo. Chegou um ponto em que se começou a pedir peça de automóvel...Então, primeiro foi para caminhão. Depois para automóvel porque, afinal, 'automóvel serve para médico e para muita coisa, não é só para *playboy*. Não temos indústria de automóvel, e vamos ficar de novo como na guerra?'. Ao final houve um ano em que se importou uma quantidade enorme de buzina para automóvel. Aí virou piada. Eu via a estatística de buzina de automóvel. No final das contas, abriu-se tudo o que o Brasil não produzia e precisava." (Depoimento, 1975, pp. 19-21).[280]

[280] Pouco antes, Casemiro Ribeiro faz interessantes comentários sobre as formas de corrupção na Cexim: idem, pp. 16-18.

Além da descrição de quem observou por dentro o "relaxamento" do critério de essencialidade das importações em 1951, este processo é bem documentado no próprio Relatório da CEXIM de 1951. É emblemático deste "relaxamento" o Aviso 247, baixado pela CEXIM em 18 de agosto de 1951, tornando público que a instituição aceitaria pedidos de licença de importação de vários bens de consumo duráveis, nos termos da norma, "mesmo que as firmas solicitantes já tenham aproveitado toda a cota atribuída ao 1º semestre de 1951" (CEXIM, *Relatório de 1951,* pp. 53-4). Por sua vez, a instrução normativa a que se referia Casemiro Ribeiro era provavelmente o Aviso nº221 (18/04/1951), que facilitava a importação de auto-peças, embora sem deixar de discriminá-las em graus de essencialidade (idem, pp. 158-9). Ao longo do ano, várias normas da CEXIM alteraram os termos de aceitação das solicitações já protocoladas na Carteira, embora não invertessem a decisão de não aceitar novas solicitações, uma vez que as já protocoladas fossem despachadas (favorável ou desfavoravelmente). Cerca de 10 dias depois do início da nova administração, o próprio Ricardo Jafet publicava o arquivamento sumário das solicitações ainda pendentes de despacho (Aviso nº217). Contudo, sob a justificativa de que se devia conferir um período de adaptação aos exportadores que seria impossível se mantida a restrição *retroativa* do acesso a operações vinculadas (pois, nas palavras do Relatório do 1951, "sua violenta supressão poderia acarretar paralisação em atividades produtivas capazes de procurar, com vagar, assentamento em bases realmente econômicas"), levou a Carteira a reconsiderar, vinte dias depois, a decisão de arquivamento sumário das solicitações *já protocoladas*, mantendo a prática de permitir alterações nas condições originais mas não abandonando o veto a novas solicitações (Aviso nº218). Não surpreende que, assim, o significativo aumento da participação (nas importações totais) da importação de bens não essenciais e, em particular, de bens de consumo duráveis, seja fortemente explicado pelas operações vinculadas em 1951: 80% no caso de motocicletas, 86% no caso de triciclos e bicicletas, 93% no caso de automóveis de passeio, 95% no caso de geladeiras e refrigeradores.

Não obstante isto, é incorreto o argumento de S.B. Vianna de que as operações vinculadas, particularmente importantes para bens de consumo duráveis tidos como não essenciais, foram permitidas em 1951 visando "evitar saldos nos balanços de pagamentos e utilizar a política de importações com propósitos anti-inflacionários". Na verdade, este argumento desrespeita a própria definição de "operação vinculada": as importações possíveis com tais operações não podiam contribuir para evitar a acumulação de saldos pois não eram saldadas com reservas cambiais ociosas, mas por meio de créditos que só existiriam no ato da vinculação da importação com uma exportação que, em tese, só recebia a licença para realizar-se desta maneira porque não seria possível sem o benefício. Por este motivo, o Relatório de 1951 da CEXIM afirmava que a operação

era "auto-liquidável em termos cambiais", não tendo influência sobre saldos cambiais acumulados (p. 8), garantindo o "condicionamento de importações menos essenciais a prévias exportações, isto é, o controle de só comprar o supérfluo com renda assegurada" (p. 46).

Por outro lado, se a exportação fosse possível sem o benefício da importação vinculada (influindo então sobre a formação de reservas cambiais), o outro motivo apontado por Vianna para explicar a continuidade das operações vinculadas em 1951 (o "desejo de aproveitar, pelo lado das exportações, a melhoria de competitividade dos gravosos") poderia ser encarado, na verdade, como um motivo para *não permitir* que exportações tornadas competitivas fossem realizadas por meio de operações vinculadas — a não ser que as diretrizes presidenciais fossem desrespeitadas. Na Mensagem Presidencial de 1951, afinal, a melhoria de competitividade dos gravosos era exatamente o principal motivo alegado para a decisão de não aceitar novas solicitações de operações vinculadas:

> "Uma das principais medidas do meu governo foi suspender o emprego das operações vinculadas, não só porque verifiquei que já atendera, como medida precária e de emergência, às principais crises de escoamento de nossa produção, mas também porque as sucessivas elevações dos preços nos mercados internacionais não estavam sendo acompanhadas, como se fazia necessário, pela retirada, do sistema, dos produtos que já haviam alcançado condições de competição. Ocorreram casos de patente nocividade aos interesses da economia nacional, como o dos materiais estratégicos brasileiros da mais intensa procura nos mercados mundiais, cuja cotação chegava, em alguns casos, a duplicar no curso de uma semana, e que continuavam sendo permutados por automóveis, máquinas de lavar roupa e produtos semelhantes. O sistema estava dando margem à especulação, e não favorecia o ajustamento da produção às condições competitivas, à medida que fosse possível" (idem, p. 97).

Se as importações vinculadas não implicavam diretamente em uma redução das contrapartidas monetárias dos saldos cambiais, seu impacto anti-inflacionário deveria dizer respeito, então, ao aumento da oferta de bens escassos internamente. O impacto anti-inflacionário da mera redução dos saldos cambiais seria experimentado para o caso de importações de insumos e bens de capital que não eram realizadas através de operações vinculadas, sendo porém o sub-produto secundário da política de estocagem e investimento do que propriamente o mote de uma política anti-inflacionária. O mesmo não seria verdade, porém, para as importações que poderiam afetar diretamente a oferta de bens de consumo no mercado nacional, cuja demanda tendia a aumentar em razão das expectativas de escassez futura em caso de guerra.

Aquela que provavelmente foi a principal declaração pública do Ministro da Fazenda sobre o esperado impacto anti-inflacionário da política de importações enfatizava este ponto (e não o presumido impacto destas importações sobre os saldos cambiais). De fato, em sua primeira sabatina no Congresso Nacional como Ministro da Fazenda, em 27/10/51, Lafer confessava que, no seu modo de ver, as importações de bens de consumo não eram um mero subproduto da

intenção de favorecer as exportações de gravosos por meio da vinculação das mesmas com importações de alto valor agregado. Respondendo ao deputado Aliomar Baleeiro, o Ministro da Fazenda argumentava como se as importações de bens não essenciais representassem um objetivo em si mesmas, à medida que o aumento da oferta de tais bens contribuiria para a cruzada anti-inflacionária a que se dedicava: "Enveredamos, este ano, por uma política de maior liberalidade nas importações, porque desejávamos, aumentando a quantidade de bens no país, forçar a baixa dos preços. Essa baixa já se verificou em muitos artigos — automóveis, geladeiras e outros" (ver H. Lafer, *Discursos Parlamentares,* org. Celso Lafer, 1988, p. 571). Ou seja, precisamente nos produtos cujas importações eram mais dependentes de operações vinculadas.[281]

Se esta passagem da sabatina do Ministro da Fazenda, proclamada quando ainda não se conhecia a extensão dos problemas cambiais que o Brasil experimentaria em 1952, corrobora a afirmação posterior de Maciel Filho de que Lafer procurou exerceu uma influência sobre a CEXIM que a desvirtuou da diretriz determinada pelo presidente, *ela não parece suficiente para corroborar a segunda das críticas levantadas por Maciel Filho: a de que a crise cambial de 1952 resultou diretamente do fato de ter sido desrespeitada a diretriz presidencial.*

Afinal, seria provavelmente um exagero afirmar que a grande perda de reservas cambiais verificada em 1952 e a conseqüente acumulação de atrasados comerciais resultara principalmente do elevado nível de concessão de licenças de importação de bens de consumo em 1951. Não é à toa que, passando a defender a orientação da CEXIM das críticas que receberia em sua segunda sabatina no Congresso Nacional, em seção parlamentar de 06/05/1952, Lafer ia direto ao ponto de vulnerabilidade política da orientação administrativa da CEXIM:

---

[281] Por outro lado, Luís Simões Lopes passaria a criticar abertamente as operações vinculadas em 1952, argumentando que elas não tiveram qualquer impacto anti-inflacionário porque eram encaminhadas com ágios significativos para remunerar a exportação gravosa: "As importações por via de importações vinculadas não exerceram nenhuma influência anti-inflacionária por isso que (sic) os preços dos bens de importação foram artificialmente acrescidos do ágio a ser pago ao exportador. Isso explica a contribuição deflacionária débil, ou mesmo negativa, de importações vultuosas de bens de consumo, que normalmente deveriam contribuir para o afrouxamento dos preços internos" (*Relatório de 1951*, p. 9). Como este argumento foi exposto em 1952 e não em 1951, não sabemos dizer, porém, se não foi exposto apenas visando defender a diretoria da CEXIM das acusações de que havia alterado a diretriz presidencial. A este respeito, lembre-se que, na Mensagem Presidencial de 1952, a crítica às operações vinculadas passara a apontar em particular a sua limitada contribuição anti-inflacionária, antes do Relatório da CEXIM: "Dois fatores específicos, que minoram a contribuição deflacionária do saldo das importações, merecem ser mencionados neste contexto. O primeiro é que, por força dos imperativos superiores do desenvolvimento econômico, a liberalização das importações incidiu primordialmente sobre matérias primas e bens de equipamento que, somente após completado o ciclo produtivo, vêm aumentar a oferta de bens de consumo. O segundo é que grande parte da importação de bens de consumo se verificou por via de operações compensadas, e oneradas, conseqüentemente, pelo ágio pago ao exportador de nossos produtos gravosos" (Vargas, Mensagem Presidencial de 1952, in *O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. II, p. 250).

"A única pergunta que deve ser feita, básica para julgar do acertou ou desacerto da política, é se o volume de importações recaiu sobre bens essenciais ou não. Pois bem: as estatísticas comprovam que 88%, se não me engano, de todas as nossas importações, foram de produtos essenciais e o restante de produtos que entraram no Brasil no regime de compensações ou em virtude de acordos internacionais. Portanto a política de importações do ano passado foi uma política de cautela, diante de um futuro imprevisível, e recaiu sobre produtos essenciais à vida e à atividade dos brasileiros" (H. Lafer, *Discursos...*, *org.* C. Lafer, 1988, pp. 616-7).

Talvez ainda mais significativo fosse que, ao contrário da primeira sabatina em outubro de 1951, o ministro passasse a argumentar, na segunda sabatina, que as importações de bens não essenciais não foram um fim em si mesmas, mas sim um mero subproduto da necessidade de incentivar a exportações de produtos gravosos (ou da execução de acordos comerciais bilaterais):

"É fato que no ano passado o número de automóveis entrados no Brasil cresceu assustadoramente. Assustadoramente, talvez diga mal, porquanto o automóvel, até certo limite, exerce função útil. Mas, sabe V. Exª qual a explicação do fato? É que no regime de compensações existente um dos artigos mais empregados na importação, para cobrir as diferenças de preço com os produtos de exportação, foi o automóvel. Pois bem, deputado Baleeiro: no ano passado, posso quase afirmar a V.Exª que, excetuando os automóveis entrados devidos a acordos internacionais com alguns países da Europa — que para receberem produtos nossos também indicam os seus, alguns muito menos úteis que o automóvel — nenhuma licença foi dada para importações simples não de caminhões, de automóveis em tese...que, salvo esses problemas de acordos, os automóveis que entraram eram os incluídos nas operações vinculadas" (idem, p. 650).

É evidente que esta oscilação de pontos de vista entre os dois depoimentos obriga que se levante a questão de saber se a súbita compreensão da importação de bens de consumo como um mal menor (compensado pela possibilidade de exportação de gravosos), ao invés de algo necessário enquanto tal para combater pressões inflacionárias, não foi uma mudança de opinião necessária para defender a orientação da Carteira das críticas de que sofreria em meio à crise cambial de 1952.[282]

Seja como fôr, independentemente dos motivos que levaram os responsáveis diretos pela política da CEXIM em 1951 a prestarem contas de suas ações, recorrendo a justificativas mais ou

[282] Em outra passagem, respondendo à crítica do deputado Tenório Cavalcanti de que, em 1951, o Brasil importou 12 mil tratores para 47 mil automóveis, enquanto a Argentina (segundo o deputado) teria importado 45 mil tratores e pouco mais de 5 mil automóveis: "Realmente, não há como justificar que num país como o Brasil, haja importação de automóveis tão grande e importação de tratores tão pequena. A justificativa que pode ser apresentada é, simplesmente, a seguinte. Tratores, adubos e inseticidas eram considerados materiais escassíssimos, de modo que, não sendo possível fazer compensações com base em tratores, adubos e inseticidas, todas as compensações, ou pelo menos uma parte delas se dirigiu para a importação de automóveis. Eis a explicação por que entraram muitos automóveis e poucos tratores...Lembro-me bem, Deputado Tenório Cavalcanti, do esforço que às vezes o Diretor da Carteira e o Ministro, mesmo, faziam para conseguir a importação de quantidades maiores de inseticidas, adubos e tratores. Apesar deste esforço, havia grande escassez e grande dificuldade. E felizmente, o que entrou foi em quantidade recorde no Brasil...Oxalá cheguemos ao dia em que as importações de tratores sejam maiores que do que as de automóveis. Não foi possível no ano passado por estes motivos mas, em todo caso, o resultado se mostrou de certa forma promissor, porquanto, apesar das dificuldades do fornecimento no mercado internacional nunca entraram tantos tratores no Brasil como no ano último" (idem, pp. 679-680).

menos verdadeiras de suas intenções anteriores, importa saber se as ações tomadas no sentido de ampliar a importação de bens de consumo podem ser responsabilizadas pela crise cambial verificada. Quanto a isto, não se deve desconsiderar o que havia de verdadeiro na prestação de contas que faziam os próprios responsáveis pela política implementada, pois embora a influência exorbitante de Lafer pareça ser inegável, esta influência não modificou a política de importação a ponto de afastá-la radicalmente das diretrizes que lhe haviam sido designadas por Vargas, no sentido de selecionar o gasto de divisas segundo o grau de essencialidade das importações.

De fato, era o próprio Simões Lopes quem, no Relatório de 1951, era realmente capaz de defender-se de críticas (e mal-entendidos) quanto aos resultados da implementação da política de importações em 1951, afirmando que, se a liberalização visava um impacto anti-inflacionário, não desrespeitara o critério de essencialidade na distribuição de licenças de importação para a utilização dos saldos cambiais em divisas fortes, embora não tivesse como negar o uso de operações vinculadas para elevar as importações de bens não essenciais. Seu ponto é que não haveria incompatibilidade entre a observância dos critérios de seletividade na concessão das licenças prévias para importações que necessitavam de dólares (e outras divisas conversíveis) e o aumento das importações de bens de consumo verificado no período. Segundo ele, este aumento esteve associado a formas específicas de comércio de compensação direta, em que 1) as licenças de importação não implicavam em utilização de divisas fortes e 2) em que o critério de essencialidade no contingenciamento das importações deveria ser relaxado (mas não abandonado) como condição *direta* da expansão das *exportações,* seja daquelas destinadas a países de comércio administrado bilateralmente e moeda inconversível, seja de produtos "gravosos":

> "Ao contrário do que se tem propalado, não foram aplicadas divisas fortes na importação de bens de consumo não-essenciais; o aumento das importações desses produtos é decorrente, em parte, de operações vinculadas autorizadas em 1950 ou início de 1951 e, em parte, de quotas de importação estatuídas em acordos comerciais. No primeiro caso, a importação é auto-liquidável em termos cambiais, visto que à importação deve corresponder exportação em valor equivalente; no segundo caso, a liquidação é feita por meio das contas-convênio, nas quais unicamente os saldos devedores ao fim de cada ano-convênio são exigíveis em moeda forte. A inclusão de bens não essenciais em convênios comerciais encontra aliás contrapartida nas quotas, também neles inscritas, de produtos brasileiros não essenciais ou gravosos...Com a aplicação do critério de essencialidade, logrou-se reduzir a quota de bens não essenciais em nossa pauta de importações de 16,1% em 1948, para 13,8% em 1949 e 10,2% em 1950. Nos primeiros nove meses de 1951, essa porcentagem subiu a 12,3%. O acréscimo verificado em 1951 não decorre de modificações no critério, mas apenas do efeito das operações vinculadas e do licenciamento através de acordos comerciais. Não houve, porém, utilização de divisas fortes para bens supérfluos" (CEXIM, *Relatório de 1951,* pp. 8-9, 21).[283]

---

[283] Ou em outra passagem, que tenta justificar a limitação do critério de essencialidade às importações com base em divisas fortes, relaxando-o (de modo não previsto nas diretrizes presidenciais), porém, no caso das formas de comércio por meio de compensação direta: "O critério de essencialidade...foi também mantido. O critério de essencialidade não implica, obviamente, na eliminação completa de importações não essenciais, pois isso redundaria na liquidação do intercâmbio com

As operações vinculadas, portanto, podiam servir a duas funções. Do lado das importações, elas permitiram um grande elevação dos estoques de bens de consumo duráveis que, levando em conta as declarações do Ministro da Fazenda, tinha em vista considerações anti-inflacionárias. Vimos que, de fato, a importação de bens de consumo duráveis é fortemente explicada por operações vinculadas, não sendo de surpreender que, em sua terceira sabatina no Congresso Nacional (07/04/1953), Lafer afirmasse que "...no período de 1951 e 1952, as importações de bens não essenciais alcançaram 4 bilhões em um ano e 3 bilhões e quatrocentos milhões no outro ano, isto é, exatamente o equivalente à exportação dos produtos gravosos, que atingiu a cifra de 7 bilhões e tanto" (H. Lafer, *op cit*, pp. 704-6). Do lado das exportações, por sua vez, as operações vinculadas apoiavam a venda de "gravosos", acompanhando operações de financiamento à exportação que privilegiavam as praças comerciais das regiões mais atrasadas do país.

Tabela 52 Financiamento à Exportação (Adiantamento de Câmbio)

PRAÇA	1950 (Total)	1951 (Total)	1950 (Cr$ mil)	1951 (Cr$ mil)
Salvador	30	46	45221	91358,3
Parnaíba	284	218	73145,3	82454,2
Manaus	87	172	12829,6	36453,5
Vitória	76	84	29055,5	33906,1
João Pessoa	80	29	76486,3	25208,4
Natal	26	28	15400,7	21735,1
Curitiba	25	47	21378,9	19049,5
Passo Fundo	33	45	6879,2	14965
Rio Grande	6	9	6128,6	13670,9
Livramento	6	21	9935,3	13332,3
Belém	11	50	4009,5	11258,7
Fortaleza	20	12	11657,5	9728,7
Campina Grande	29	30	4905	9002
Mossoró	8	16	3560,8	8580,4
Pelotas	4	9	2996,5	7809,5
São Luiz	34	9	23939,2	7616,9
Caxias	6	10	2791,1	6432,2
Sobral	19	21	2948	6009
Joinville	19	30	4205,6	5637,5
São Paulo	1	1	1801,2	5600,7
Porto Alegre	2	3	2296,6	4564,9
Outros	45	52	18633,5	13339,4
Total	851	942	380204,9	447713,2

Fonte: Relatório da Cexim, 1951, p. 441.

vários países importantes clientes de nossos produtos, mas cuja pauta de exportação repousa grandemente sobre bens de consumo não essencial. O que se visa é a) evitar o dispêndio de divisas fortes, transformáveis em bens de produção e matérias-primas essenciais, para compra de produtos de consumo suntuário e utilidade limitada e b) na utilização de moedas fracas (dentro da margem permitida pela estrutura das exportações do país com que transacionamos) graduar o volume de importações de acordo com o grau de utilidade do produto para a economia nacional" (CEXIM, *Relatório de 1951*, pp. 20-1).

O fato de que entravam particularmente bens de consumo duráveis através de operações vinculadas, aliás, resultava precisamente de que estes bens não entravam normalmente através do licenciamento obtido à taxa de câmbio oficial. Como o licenciamento de importações em divisas fortes seguia os critérios de seletividade que a CEXIM passou a respeitar desde a crise cambial de 1947, os bens capazes de garantir os ágeis de revenda que viabilizavam a exportação de bens gravosos eram justamente os produtos cujas importações careciam de licenças através da taxa de câmbio oficial, ou seja, bens de consumo duráveis não considerados essenciais o suficiente para concorrer por licenças em divisas fortes com bens considerados essenciais. Deste modo, era a escassez das importações destes bens de consumo que os tornava caros o suficiente para que seus ágios financiassem a exportação de gravosos. Como este segmento de mercado era "livre", pois os exportadores de gravosos vendiam divisas com ágios sobre a taxa oficial aos importadores dispostos a revender bens escassos no país, suas operações eram "auto-liquidáveis em termos cambiais" (nos termos do Relatório da CEXIM de 1951). Portanto, não eram um foco de pressão sobre os saldos cambiais acumulados no Banco do Brasil, não podendo ser causa dos atrasados comerciais experimentados em 1952 (a não ser, evidentemente, que a taxa de câmbio oficial fosse anteriormente suficiente para estimular estas exportações sem a necessidade de ágios de revenda no mercado "livre", o que provavelmente não era o caso).

Tabela 53 Financiamento à Exportação (Adiantamento de Câmbio)

PRODUTO	1950 (Total)	1951 (Total)	1950 (Cr$ mil)	1951 (Cr$ mil)
Cacau	45	73	45124,4	100370,8
Cera de carnaúba	164	170	55563,8	72131,9
Café	90	98	56790,9	44126,7
Castanha	24	117	6371	34655,6
Babaçu	81	62	36163,4	32207,4
Sisal	74	34	45691,1	26376,2
Óleos Vegetais	19	38	5769,8	19939,9
Madeiras	55	63	10944,6	18004,7
Lã	5	7	10951,6	16277,1
Feijão	6	9	6128,6	14604,3
Peles e Couros	84	97	15450,9	13575,8
Erva-mate	21	55	4313,4	10245,2
Algodão e derivados	23	3	50701,5	9951,1
Mamona	51	33	13778,1	8124,5
Ouricuri	3	4	740	1785,9
Outros	106	79	15721,8	25336,1
Total	851	942	380204,9	447713,2

Fonte: Relatório da Cexim, 1951, p. 439.

Por outro lado, produtos essenciais privilegiados por licenças de importação (ou dispensados delas) não eram escassos a ponto de estimular os importadores a oferecerem ágios aos portadores

de divisas obtidas com a exportação de bens gravosos, à medida que podiam obter licenças de importação à taxa de câmbio oficial, particularmente em 1951, diretamente junto à CEXIM. De fato, ao mesmo tempo em que facilitou a entrada de bens de consumo duráveis no país por meio de operações vinculadas que não pressionavam o câmbio oficial, a CEXIM facilitou extremamente a oferta de licenças de importação para produtos essenciais no período, em alguns casos até liberando os importadores da necessidade de licenças prévias para o acesso ao câmbio oficial junto ao Banco do Brasil, através dos Avisos Nº 221, 225, 231, 236, 240, 250, 253 e 254 (ver CEXIM, *Relatório de 1951,* pp. 156 e segs.).

A outra grande porta de entrada normal de bens de consumo duráveis no período foram os convênios comerciais bilaterais, em que as contas eram escrituradas e compensadas anualmente em moedas inconversíveis, liquidando apenas os saldos remanescentes em moeda forte. Embora o Relatório de 1951 admitisse que seria vantajoso para o país que os convênios bilaterais "prevejam a nossa importação de artigos que consideramos absolutamente essenciais", postulava-se que a "principal razão de ser" dos acordos estaria exatamente "...nas previsões que contêm sobre as trocas de mercadorias não essenciais ou dispensáveis para a parte importadora, as quais são sempre aquelas que a parte exportadora revela maior desejo de fazer figurarem no instrumento, porquanto são os seus produtos em luta com crises de mercados externos" (idem, p. 57-8).[284]

Embora se admitisse que os acordos comerciais implicariam em importações de bens não essenciais, é surpreendente o grau em que, mesmo neste quesito, as importações licenciadas através dos convênios comerciais bilaterais também seguiam diretrizes que eram definidas pelos propósitos desenvolvimentistas de Vargas, ou seja, por propósitos dificilmente assemelháveis a uma política econômica típica de uma fase Campos Salles. De fato, os acordos comerciais foram uma porta de entrada muito significativa de bens intermediários e de capital, em alguns casos bem mais do que de bens de consumo (ver Cexim, 1951, p. 403 e segs.)

Sendo assim, ainda que o resultado líquido das contas-convênio tenham implicado não apenas na acumulação de atrasados comerciais em moedas não-conversíveis no final de 1952, mas também tenha contribuído em parte para a própria acumulação de atrasados comerciais em dólares (no montante dos saldos eventualmente liquidados em dólares), seria uma tremenda simplificação da realidade afirmar que os déficits nas contas-convênio resultavam da importação de

---

[284] Neste sentido, um encaminhamento justo dos convênios seria aquele, então, "...em que as duas partes contratantes tenham atendidas, com equidade, as suas reivindicações concernentes à colocação dessas mercadorias, e também prevejam normas suscetíveis de assegurar a boa execução desta importante parte do ajuste...Para esse fim foi criada, com subordinação à Assessoria Técnica da Carteira, a Divisão de Acordos, com a atribuição precípua de acompanhar os estudos e as conversações conducentes a atos dessa natureza e, depois, no curso de toda a sua vigência, observar-lhes e fiscalizar-lhe

bens não essenciais. Os déficits verificados com Argentina e Portugal são certamente explicados, respectivamente, pela grande importação de trigo e frutas de mesa, bacalhau e azeite de oliveira, mas a importação de bens de consumo duráveis foi muito mais influenciada pelas operações vinculadas do que por qualquer outra forma de comércio que envolvesse pressão sobre as reservas (conversíveis ou não).

Tabela 54 Participação de operações vinculadas no licenciamento de alguns bens não-essenciais em 1951 (CR$ mil)

Bens não-essenciais	(1) Licenciamento Total	(2) Operações vinculadas	(2) / (1)
Bebidas	263.138	188.624	72%
Frutas de mesa[1]	1.162.410	247.795	21%
Tecidos de linho	57.126	33.523	59%
Tecidos de lã	12.806	—	—
Instrumentos musicais	251.027	87.705	35%
Geladeiras e refrigeradores	198.744	188.887	95%
Automóveis de passeio	1.375.282	1.276.270	93%
Bacalhau[2]	527.991	23.372	4,4 %
Azeite de oliveira[2]	285.990	85.940	30%
Motocicletas	41.862	33.652	80%
Triciclos e bicicletas	169.364	145.448	86%

[1]Inclui frutas argentinas isentas de licenças de importação, mas sujeitas à provisão de câmbio Fonte: Cexim, 1951, p. 22, 377 e segs.
[2]Bacalhau e Azeite de Oliveira são consideradas mercadorias essenciais no Relatório de 1951

Portanto, a resposta à segunda questão colocada por Maciel Filho (a crise cambial foi provocada por ter-se desrespeitado a diretriz presidencial?) deve ser negativa. Embora alguma pressão sobre as divisas resultasse de importações não essenciais, a maior parte das importações — particularmente em dólares — concentrou-se em bens essenciais. Em outras palavras, a elevação da importação de bens de consumo não pode ser responsabilizada pela extensão da crise cambial de 1952: se as importações vinculadas não reduziam os saldos acumulados em divisas, os déficits experimentados na execução de certos acordos comerciais estavam longe de serem explicados pela importação de bens não essenciais. Ademais, mesmo estes déficits seriam incapazes de explicar que os atrasados comerciais se concentrassem em dólares. Quais as causas, portanto, da crise cambial?

---

o funcionamento, exercendo especialmente sua ação no sentido de obter equilíbrio, dentro dos ajustes, entre as compras brasileiras de artigos de menor interesse e as nossas vendas de produtos de escoamento menos fácil" (idem, p. 58-9).

Tabela 55 ATRASADOS COMERCIAIS (1951)

Atrasados Comerciais*	Unidades Monetárias (mil)	Cr$ (mil)
Em dólares	US$ 422.990	7.825.306
Em libras esterlinas	£ 54.883	2.843.000
Em francos belgas	Fr. Blgs. 1.093.598	408.315
Em coroas suecas	Sw. Kr. 6.706	74.389
Em coroas dinamarquesas	Dan. Kr. 6.706	18.123
Em dólares s/ Portugal	US$ 4.520	83.629
Em dólares s/ Itália	US$2.405	44.497
TOTAL	-	11.297.264

*Não foram computados os atrasados financeiros nem pedidos de abertura de créditos Fonte: Banco do Brasil, 1953.

Uma razão é a própria debilidade administrativa do sistema de contingenciamento de importações através da concessão de licenças prévias. Como Ricardo Jafet argumentaria em sua crítica a Simões Lopes e Fernando Cadaval (diretores da CEXIM e da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil), as duas carteiras responsáveis pela política de importações não trabalhavam coordenadamente, de maneira que a oferta de licenças de importações por parte da CEXIM era feita independente de qualquer consulta a respeito da disponibilidade de divisas na Carteira de Câmbio. Do ponto de vista administrativo, a acumulação de atrasados comerciais resultava, portanto, de um movimento de concessão de licenças em excesso da disponibilidade de divisas, em que um órgão do BB sobrecarregava o outro em parte por falta de coordenação mútua (GV rem1953.01.12; e P.A. Corrêa do Lago, 1982, pp. 69-70).

Tabela 56 DESPACHOS DE LICENÇAS COMERCIAIS (1949-51)

	Concedida			Negada			TOTAL		
	Número	Toneladas	Cr$ milhões	Número	Toneladas	Cr$ milhões	Número	Toneladas	Cr$ milhões
EXPORTAÇÃO									
1949	44.850	3.844.308	18.137,3	269	74.382	524,9	45.119	3.918.690	18.662,2
1950	28.962	4.513.609	14.083,7	55	1.684	16,5	29.017	4.515.293	14.100,3
1951	41.620	3.231.140	20.430,1	127	16.727	229,9	41.747	3.247.867	20.660,0
IMPORTAÇÃO									
1949	115.067	4.503.287	18.816,4	67.008	1.246.817	14.035,1	182.075	5.750.104	32.851,5
1950	165.671	12.254.314	32.740,4	70.543	5.330.229	16.044,2	236.214	17.584.543	48.784,5
1951	210.678	12.300.831	57.835,3	98.059	3.469.893	32.211,3	308.737	15.770.724	90.046,6
TOTAL									
1949	159.917	8.347.595	36.954,7	67.277	1.321.200	14.560,1	227.194	9.668.795	51.513,8
1950	194.633	16.767.923	46.824,1	70.598	5.331.913	16.060,7	265.231	22.099.836	62.884,8
1951	252.298	15.531.971	78.265,4	98.186	3.486.620	32.441,2	350.484	19.018.591	110.706,6

FONTE: CEXIM, Relatório de 1951, p. 360.

Outro problema administrativo era que havia uma defasagem entre a oferta de licenças de importação e a efetiva contratação do câmbio para a importação, uma vez que o prazo de validade das licenças vigorava de seis meses, para bens supérfluos, a um ano, para bens de capital, sendo eventualmente ampliado pela CEXIM. Sendo assim, qualquer tentativa de ajustar o ritmo de concessão de licenças a uma nova percepção a respeito da disponibilidade de divisas não se refletia imediatamente sobre os níveis correntes de importação. De início, o governo Vargas manteve a taxa de câmbio e a institucionalidade de licenciamento prévio de importações herdada do governo Dutra, mas imprimiu uma política de relaxamento na concessão de licenças, em contexto marcado internamente por demandas acentuadas de bens importados e, externamente, pelas perspectivas de longa fase de desabastecimento presumidamente provocada pela generalização mundial do conflito na Coréia. O ritmo de concessão de licenças atingiu o auge em julho de 1951, caindo em seguida até uma contração brusca no início de 1952 e, enfim, voltando no segundo semestre ao ritmo dos períodos de maior controle. Não obstante, a defasagem entre as mudanças na política de concessões de licenças e as importações efetivas abortou a tentativa de impedir o estrangulamento cambial em 1952.[285]

Tabela 57 Importações licenciadas vs. exportações e importações efetivadas (Cr$ bilhões)

PERÍODO	Importações Licenciadas (A)	Importações Efetivadas (B)	Exportação Efetivada (C)	A/B	A/C
1° semestre 1950	10,8	8,0	9,1	74%	119%
2° semestre 1950	21,9	12,3	15,8	56%	139%
1° semestre 1951	29,2	15,9	15,3	54%	191%
2° semestre 1951	30,5	21,3	17,2	70%	177%
1° semestre 1952	14,3	22,4	12,9	157%	111%
2° semestre 1952	10,9	14,8	13,2	136%	83%

Fonte: Banco do Brasil, Relatório Anual, 1953.

Mas se as deficiências administrativas do sistema de concessão de licenças explicam porque a CEXIM não foi capaz de reverter a contento o ritmo de contratação de importações depois que a acumulação de atrasados comerciais tornou-se evidente, não explicam porque o ritmo de concessão de licenças elevou-se de início para insumos intermediários e bens de capital. Embora a interferência de Lafer possa explicar porque o ritmo de importação de bens de consumo tenha

[285] No lúcido depoimento de Casemiro Ribeiro (1975, pp. 22-23): "Quando as autoridades se deram conta do problema, e quando realmente a questão da Coréia amainou e se verificou que o conflito não ia se degenerar em guerra mundial, eles foram computar as licenças. Primeiro verificaram que havia atrasados vultuosos...Além disso, descobriu-se o óbvio: a necessidade de coordenar o licenciamento com o orçamento de câmbio. Pela primeira vez se fez estatística de licenciamento; pela primeira vez reuniu-se pessoal de Carteira de Câmbio com a Cacex. Cada uma andava para um lado...".

aumentado nas rubricas de importações vinculadas e acordos comerciais, não se deve recorrer ao cálculo do impacto anti-inflacionário de redução dos saldos cambais para explicar porque as importações (licenciadas ou não) de insumos intermediários e bens de capital aumentaram no período. Estas importações aumentaram por causa do medo do desabastecimento provocado pela Guerra da Coréia, em condições em que o país efetivamente dependia da importação de bens essenciais para manter um ritmo elevado de produção e investimento. Entretanto, o país também dependia de uma provisão crescente de divisas para sustentar a elevação verificada das importações sem acumular atrasados comerciais.

Tabela 58 IMPORTAÇÃO BRASILEIRA POR CATEGORIA DE USO (%)

CATEGORIAS DE USO	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
1 - BENS DE CONSUMO	21,7	19,8	17,9	15,5	13,7	15,7	13,,5	11,1	10,2	9,7
Durável	9,0	11,7	10,7	8,9	6,7	10,0	7,5	3,6	4,3	2,8
Não-durável	12,7	8,1	7,2	6,6	7,0	5,8	6,0	7,5	5,9	6,9
2 - COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	9,5	9,6	12,6	12,0	14,8	12,0	13,5	18,8	14,7	21,5
3 - MATÉRIAS-PRIMAS	43,0	41,0	38,9	42,6	40,7	39,5	36,0	41,2	44,9	41,5
Para indústria	42,2	40,0	37,9	41,5	38,9	37,8	35,0	40,1	43,8	40,0
Para agricultura	0,8	1,0	1,0	1,1	1,8	1,7	1,0	1,1	1,1	1,5
4 - BENS DE CAPITAL	25,8	29,6	30,6	29,9	30,8	32,8	37,1	28,9	30,2	27,3
Para indústria	8,3	9,5	9,8	11,3	12,1	11,4	14,0	13,2	10,4	11,2
Para agricultura	1,3	1,3	1,7	3,3	4,1	3,2	2,9	1,6	3,9	2,3
Transporte	11,5	14,2	14,4	9,8	9,6	13,9	15,0	10,0	11,8	9,8
Diversos	4,2	4,6	4,7	5,5	4,9	4,2	5,2	4,1	4,1	4,0
5 - TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: M. F. Dib (1983), p.218.

Na verdade, as importações brasileiras só não se elevaram tanto quanto gostariam as autoridades governamentais por causa da escassez provocada pelo bloqueio do fornecimento externo de insumos essenciais, característico de uma mobilização militar generalizada. Isto era plenamente esperado pela Mensagem Presidencial de 1951: "A dificuldade de aquisição de matérias primas e maquinaria estrangeiras, em virtude da situação nacional, é um desses empecilhos que tende a agravar-se. Às restrições adotadas pelos países fornecedores que já se fazem sentir no Brasil, principalmente nas indústrias que consomem metais não-ferrosos, produtos químicos essenciais, ferro e aço, folha-de-flandres, ao mesmo tempo em que se acentuam as dificuldades para obtenção de equipamentos" (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, p., p. 129). Antes disto, o relatório de Walder Sarmanho (GV 50.09.03) que orientou cabalmente as prioridades da política de "abastecimento acautelatório" conforme definidas na Mensagem Presidencial de 1951, vinha repleto de dados indicativos da crescente escassez de insumos essenciais no mercado internacional, mas era acompanhado, desde o início da campanha eleitoral de 1950, de um amplo

debate na imprensa sobre a necessidade de estocagem de produtos essenciais e materiais estratégicos diante do início das hostilidades na Coréia (ver *O Globo* 08/08/1950, *O Jornal* 01 e 10/09, *Correio da Manhã* 08/09, *e O Economista* 26/09). Os relatos de alguns dos contemporâneos são, a este respeito, uma excelente descrição do clima de expectativas que levou as autoridades brasileiras a acelerarem o ritmo de concessão de licenças de importação, ou de deixar de exigi-las em alguns casos.[286]

Tabela 59 Importação de Produtos Essenciais (mil tons.)

Produtos	1950	1951	Variações
Óleos combustíveis	2309	2750	441
Gasolina	1618	1976	358
Cimento Portland	404	656	252
Trigo em grão	1228	1306	78

Fonte: Banco do Brasil, Relatório Anual, 1952.

Se o ritmo de crescimento das importações de bens intermediários não foi rápido o suficiente para antecipar-se inteiramente ao bloqueio relativo do suprimento internacional, não obstante ele foi suficiente para elevar as importações em 19% em tonelagem, entre 1950 e 1951. No que tange aos bens de capital, por sua vez, a elevação das importações (101% em valor e 56% em tonelagem, no mesmo período) foi suficiente para acompanhar um surto de investimentos caracterizado precisamente por uma elevação do coeficiente de bens importados na formação bruta de capital fixo. A expansão da capacidade produtiva permitiu sustentar altos níveis de crescimento da renda nos anos seguintes, depois que os atrasados comerciais passaram a

[286] Conferir, por exemplo, a descrição feita pelo Ministro Horácio Lafer por ocasião de sua terceira sabatina no Congresso Nacional, em 07/04/1953: "Mas vejamos também, neste capítulo, como se desenrolaram os acontecimentos. Em junho de 1950, a Comissão Consultiva do Intercâmbio Comercial com o Exterior propôs à Carteira de Exportação e Importação a formação de um estoque, chamado de guerra, fora das disponibilidades normais ou do orçamento cambial...Essa política foi prosseguida pelo atual governo. Qual era, então, a situação? O país desprovido de matéria prima, de máquinas, de tudo, e uma situação internacional inquietante e ameaçadora. Eu mesmo ouvi de autoridades norte-americanas que, quando começasse o programa de rearmamento americano, talvez os Estados Unidos não pudessem embarcar para o Brasil mais de 20% das licenças que aqui estavam sendo dadas. Qual o governo que poderia correr o risco, diante da situação mundial que pressagiava um conflito internacional, de deixar as indústrias desprovidas de matérias primas e o País ameaçado de paralisação nas atividades privadas, dentro daqueles primeiros meses, sempre de confusão nos embarques e nas entregas, e que caracterizam o início de um conflito? O Brasil seguiu o exemplo de outros países: deu licenças com ampla liberalidade, na certeza de que grande margem dessas licenças não seria embarcada. E o fez numa atitude de cautela, de prevenção — tendente a evitar que, no caso de uma conflagração, o Brasil não tivesse o mínimo de matérias primas e máquinas para trabalhar alguns meses, até que a situação de fornecimentos pudesse ser recomposta. Dois fatores imprevistos, entretanto, surgiram. A Argentina deixou de nos fornecer o trigo, e tivemos de comprar em dólares todo o trigo que precisávamos. Por outro lado, a situação internacional aquietou-se, e as licenças concedidas foram utilizadas em grande parte. Surgiram, assim, os atrasados comerciais em dólares" (H. Lafer, *Discursos...*, *org.* C. Lafer, 1988, pp. 704-705).

acumular-se e antes que o investimento externo assumisse um maior papel complementar às importações ou à produção interna de bens de capital fixo.[287]

Tabela 60 Participação das importações na formação bruta de capital (1939-1954)

ANO	INVESTIMENTOS TOTAIS	IMPORTAÇÕES DE BENS DE CAPITAL	PRODUÇÃO INTERNA DE BENS DE CAPITAL	% IMPORTAÇÕES SOBRE O TOTAL
1939	22,7	6,8	15,9	30,0
1940	22,6	5,5	17,1	24,3
1941	24,1	6,3	17,8	26,1
1942	19,6	3,4	16,2	17,3
1943	20,3	4,4	15,9	21,7
1944	24,2	6,2	18,0	25,6
1945	20,3	7,4	12,9	36,5
1946	29,5	12,1	17,4	41,0
1947	39,1	17,9	21,2	45,8
1948	35,3	14,3	21,0	40,5
1949	46,6	13,9	32,7	29,8
1950	51,7	13,0	38,7	25,1
1951	59,9	22,4	37,5	37,4
1952	65,6	20,5	45,1	31,3
1953	57,7	12,0	45,7	20,8
1954	59,0	16,0	43,0	27,1

FONTE: Grupo Misto Cepal-BNDE (1957). (Cr$ bilhões de 1952)

É claro que o ritmo de crescimento das importações não representaria um problema imediato se as exportações ou os influxos de capital crescessem o suficiente para compensar o aumento da demanda de divisas. Do ponto de vista das exportações, porém, o ano de 1952 experimentou a redução geral de 20% provocada por exportações outras que não o café, seja por causa do desaquecimento posterior ao *boom* comercial de 1951, seja em virtude da sobrevalorização real do cruzeiro e da perspectiva de desvalorização (induzindo retenção de estoques), seja por causa da crise mundial da indústria têxtil (que paralisou a venda do segundo produto de exportação, o algodão, cujas exportações chegaram a apenas 20% da tonelagem de 1951).[288]

---

[287] Fato que, aliás, era plenamente percebido na época, senão mesmo deliberadamente buscado: "Todavia, tão grande foi a entrada de maquinaria, matérias-primas e veículos no ano findo, que é bem provável que a diminuição de nossa capacidade aquisitiva em moeda conversível — em virtude das compras maciças de trigo — não seja de molde a interromper o ritmo de desenvolvimento econômico do país" (CEXIM, *Relatório de 1951,* p. 131). Neste sentido, deve-se dar razão à S.B. Vianna (1985, p. 62), segundo quem "...os atrasados comerciais representaram empréstimo forçado feito pelos exportadores e investidores estrangeiros; tais recursos foram utilizados, em sua maior parte, para a compra de bens de capital e equipamentos necessários para manter o surto de industrialização. Apesar das graves dificuldades colocadas para o país...a importância da arrancada de investimentos desses dois anos, possibilitada pelo surto de importações e pelos atrasados comerciais, não deve ser subestimada".

[288] Nas palavras do Relatório do Banco do Brasil de 1952, p. 59: "De modo geral, os principais produtos exportados em 1952 tiveram sua tonelagem reduzida, em comparação ao volume alcançado em 1951. Isto ocorreu, por exemplo, com nossas exportações de peles e couros, fumo, cera de carnaúba e bagas de mamona, cujo valor médio unitário também sofreu declínio. Os preços médios do pinho, do sisal e da laranja apresentaram ligeira reação favorável, mas os efeitos desta foram

Esta contração geral aumentou a dependência brasileira em relação ao mercado mundial de café, uma vez que o produto alcançou quase 3/4 das exportações brasileiras em 1952. Em dólares correntes, as importações totais chegaram à média de US$ 1700 milhões em 1951 e 1952, mas enquanto as exportações atingiram US$ 1770 milhões em 1951, declinaram para US$ 1416 milhões em 1952. O nível de importações em dólares demorou a declinar depois que o ritmo de concessão de licenças infletiu seja porque as licenças tinham uma validade igual ou superior a um semestre, seja porque uma forte geada provocou a quebra da safra argentina de trigo, implicando em um gasto adicional de dólares derivado da canalização das importações de trigo desde um país de moeda não-conversível para os EUA. Ademais, o custo unitário das importações não se retraiu tanto quanto se poderia esperar depois do *boom* comercial provocado pela Guerra da Coréia, em razão da cobrança de sobre-taxas em fretes (graças a atrasos de ancoragem e descarga provocados pelo desaparelhamento dos portos brasileiros) e nos produtos importados em geral (em razão do próprio crescimento dos atrasados comerciais).[289]

Tabela 61 EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE CAFÉ (1950-1960)

Anos	Exportações (mil sacas)	Receita (US$ milhões)	Proporção nas exportações brasileiras (%)	Consumo mundial (%)
1950	14835	865	63,9	50,9
1951	16358	1059	59,8	51,3
1952	15821	1045	73,7	49,2
1953	15562	1088	70,8	45,1
1954	10918	948	60,7	37,9
1955	13696	844	59,3	40,8
1956	16805	1030	69,5	43,4
1957	14319	846	60,8	40,7
1958	12894	688	55,3	35,6
1959	17723	733	57,2	42,0
1960	16819	712	56,1	39,6

Fonte: Ribeiro, R. R. (1997).

Assim como o café assumia um peso crescente nas exportações, o peso da conta de petróleo e derivados também aumentava nas importações, acompanhando o aumento geral do peso das importações de insumos intermediários na pauta comercial. Este movimento seguia a tendência de

anulados pela forte queda na exportação destes produtos. O próprio cacau, terceiro produto das nossas exportações em 1951, sofreu uma redução, em 1952, de 39,4% sobre o volume exportado naquele ano, acusando, ainda, ligeiro declínio no seu valor médio por tonelada. A nossa exportação de algodão, em 1952, representou, em valor, 17% da de 1951".

[289] Para uma análise detalhada das contas externas brasileiras no período, conferir o Relatório da Cexim de 1951 e os excelentes relatórios anuais do Banco do Brasil, além de M.C. Tavares (1963), P. Malan et alli (1977) e S. B. Vianna (1985).

relativo estrangulamento cambial identificada pelos trabalhos clássicos da Cepal: o crescimento e diversificação da estrutura industrial brasileira era acompanhado por um processo de substituição de importações em direção àquelas cada vez mais essenciais e de difícil compressão. O processo já era perfeitamente descrito no Relatório Anual do Banco do Brasil de 1952 (apresentado em 30/04/1953), afirmando-se que o "crescimento verificado em alguns setores da produção, sem correspondente criação ou expansão de outras atividades básicas do arcabouço industrial, refletiu-se na intensificação da procura de bens e materiais ainda não fabricados no país" (ver BB, *Relatório de 1952,* pp. 68 e segs). No caso de petróleo e derivados, a conta tendia a tornar-se mais pesada por quanto mais tempo se mantivesse indefinida a forma de propriedade e financiamento dos empreendimentos no setor petrolífero brasileiro, enquanto a tonelagem importada passava de 947 mil toneladas em 1945 para nada menos que 5190 mil toneladas em 1951 e 7782 mil em 1954 (BB, *Relatório de 1954,* p. 445). A tonelagem importada aumentou mais de um milhão toneladas em 1955, já com tendência de perda de participação da gasolina e óleos combustíveis e aumento da participação de petróleo cru, uma vez a Petrobrás aumentou sua produção de óleo refinado em quase vinte vezes no ano (BB, *Relatório de 1955,* pp. 33, 102, 114).[290]

Tabela 62 IMPORTAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS (mil tons)

Anos	Gasolina	Óleos (fuel e diesel)	Lubrificantes	Querosene	Petróleo Cru	Total
1945	412	401	70	54	10	947
1947	933	1308	92	138	9	2480
1950	1618	2309	116	236	—	4279
1951	1976	2750	183	281	—	5190
1952	2407	3180	148	353	18	6107
1953	2429	3478	154	408	30	6499
1954	2626	4262	213	539	142	7782

Fonte: Banco do Brasil, Relatório de 1954, p. 445.

[290] O problema não era limitado à importação de combustíveis derivados, embora este fosse o principal problema. Nas palavras do Relatório do Banco do Brasil de 1952, p.69: "O confronto da média anual do período 1947-52 com a de 1937-1939 acusa os seguintes resultados, indicativos do crescimento da produção nacional: 1. O volume da importação de combustíveis líquidos e lubrificantes, passando de 1444,5 mil toneladas para 4115,8 mil toneladas aumentou 3 e meia vezes; 2. Não obstante haver duplicado o volume da produção interna de cimento, que subiu de 629 mil para cerca de 1500 mil toneladas, a importação desse produto, simultaneamente, aumentou oito vezes e meia, passando de 58,1 mil para 503,7 mil toneladas; e 3. Quase triplicou o consumo aparente de enxofre, tendo duplicado o de barrilha e soda caústica. Em 1952, a importação de combustíveis líquidos e lubrificantes (6091 toneladas) representou duas vezes e meia o volume de 1947 (2471 toneladas), registrando-se aumento idêntico em relação ao cimento (820 mil toneladas, em 1952, contra 347 mil, em 1947)".

Sendo assim, a conta comercial brasileira era pressionada por dois processos dificilmente contornados a curto prazo, sendo legados históricos de média duração: do lado das exportações, forte dependência de exportações de produtos primários, muito parcialmente atenuada por uma melhor relação câmbio/salários; do lado das importações, dependência de insumos intermediários e bens de capital, à medida que as bases técnicas do padrão de produção e consumo industrial que era internalizado ainda estavam relativamente pouco desenvolvidas. Deste modo, uma conta estruturalmente elevada de importações essenciais, inerente à reorientação que se produzia no modo de desenvolvimento do capitalismo brasileira pelo menos desde os anos 30, ficava sujeita à instabilidade dos mercados internacionais de *commodities* primárias legadas de um passado anterior. Estas duas faces da vulnerabilidade cambial brasileira eram, assim, expressão de um mesmo quadro de restrições históricas: a natureza tardia da industrialização capitalista brasileira. Vimos, em capítulos anteriores, como o processo de industrialização brasileiro foi marcado por restrições históricas associadas (i) à sua *origem*, em meio a um complexo regional agro-exportador e a partir da diversificação restrita do capital local originário deste complexo; (ii) a seu *momento* historicamente tardio, quando as indústrias dos países industrializados já passavam a ser dominadas por grandes oligopólios capazes de barrar entrantes potenciais graças à constituição e reprodução de capacitações financeiras e tecnológicas assimétricas e cumulativas, isto é, dificilmente reversíveis.

Tabela 63 IMPORTAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS (mil tons.)

PRODUTOS	1953	1954	1955
Carvão de pedra	466	468	564
Coque	4	35	5
Gasolina	2.430	2.626	1.170
Óleos (Fuel e Diesel)	3.478	4.262	3.256
Petróleo em bruto	30	142	3.513
Querosene	408	539	546
Outros combustíveis	312	306	558
TOTAL	7.128	8.378	9.612

Fonte: Banco do Brasil, Relatório Anual, 1955

Estas restrições associadas à origem do capital local e aos requisitos financeiros, tecnológicos e de escala da indústria pesada nas economias centrais não condicionaram apenas o escopo inicial da indústria brasileira, ao limitarem as estratégias de diversificação do capital local. Elas também limitaram a possibilidade de inserção exportadora nacional em mercados industriais e enrijeceram sua pauta de importações, preservando sua vulnerabilidade às crises de preço das

exportações tradicionais e reafirmando sua dependência de insumos essenciais e bens de capital importados. É verdade que, do ponto de vista da produção interna de alguns destes insumos essenciais (aço, cimento, álcalis, petróleo etc.), certos limites políticos, financeiros e tecnológicos internos à concentração de recursos necessários para a realização de investimentos industriais pesados vinham sendo tensionados (mas ainda não superados) pelo segundo governo Vargas, mas sem deixar de contar com recursos públicos externos que permitissem contornar as restrições a uma maior concentração de recursos domésticos. De todo modo, enquanto os investimentos não fossem realizados em bloco, a falta de encadeamento mútuo implicaria em grande elevação das importações à medida que empreendimentos isolados elevassem a demanda de bens intermediários e de capital, para cuja produção interna não bastasse a mera transferência de recursos a partir de atividades financeiras e tecnológicas menos complexas (ver M.C. Tavares, 1963).

Tabela 64 Produção de derivados de petróleo (mil litros)

Produtos	1948	1953	1954	1955
Óleo combustível				
Petrobrás	-	32.250	63.633	1.025.936
Particulares	17.902	59.388	80.021	616.111
Gás liquefeito				
Petrobrás	-	-	2.884	23.692
Particulares	-	-	-	62.757

Fonte: Banco do Brasil, Relatório Anual, 1955

A constituição de um tal bloco de investimentos dependia, de fato, de projetos políticos centrais como aquele elaborado (mas apenas parcialmente sucedido) pelo governo Vargas e, um tanto quanto mais coordenada, exitosa e associadamente a capitais externos (nos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital), pelo governo Juscelino Kubitschek (ver C. Lessa, 1963). É verdade que o *boom* do investimento direto externo da segunda metade dos anos 50 esteve associado não apenas à internacionalização dos oligopólios europeus, como também a incentivos e condicionantes domésticos entre os quais constava a superação dos pontos de estrangulamento da infra-estrutura e insumos básicos. Mas a mera realização deste bloco de investimentos não asseguraria o reposicionamento radical do país na divisão internacional do trabalho. Apenas mais tarde, na segunda metade da década de sessenta, a pauta de exportações brasileira tornar-se-ia um pouco menos dependente de exportações tradicionais, embora sem que a dependência de importações essenciais à manutenção do ritmo interno de produção e investimento fosse revertida, e sem que as estratégias de exportação das filiais estrangeiras e das empresas nacionais

almejassem a inserção comercial nos mercados industriais de maior valor agregado e maior crescimento ao longo do tempo (F. Fajnzylber, 1971; C.V. Doellinger, 1974).

Tabela 65 PRODUÇÃO BÁSICA (mil tons)

PRODUTOS	1951	1952	1953	1954	1955
Gusa	775	812	880	1.089	1.037
Aço	843	893	1.016	1.148	1.132
Laminados	697	719	841	971	1.009
Cimento Portland	1.456	1.619	2.030	2.477	2.693
Folhas de Flandres	42	42	40	41	38
Alumínio*	-	-	1.199	1.462	3.920
Carvão Mineral	1.963	1.960	2.025	2.055	2.256
Petróleo em Bruto	90	98	120	130	254

*Tonelada

Fonte: Banco do Brasil, Relatório Anual, 1955

Na primeira metade da década de cinquenta, assim, a conta comercial era muito vulnerável às conjunturas que afetavam a demanda internacional por *commodities* primárias e, particularmente, ao ciclo de preços do café, enquanto a dependência de insumos essenciais (particularmente petróleo) e bens de capital implicava em um alto conteúdo importado do valor agregado industrial unitário. Outro aspecto da vulnerabilidade cambial do país (legado de sua condição de espaço de atuação de filiais internacionais) era, naquela conjuntura, o impacto deficitário das transações líquidas de capital. Embora a renegociação da dívida pública externa em 1943 diminuísse significativamente o peso da herança de endividamento legada da República Velha, um peso financeiro crescente passaria a ser assumido pelas transferências de lucros e dividendos associadas à operação de capitais de risco no país. No governo Dutra, esta pressão sobre as contas externas brasileiras foi facilitada pela regulamentação do DL nº9025 (27/02/46), que limitava a repatriação de capital estrangeiro a 20% do capital ao ano e as remessas de rendimentos a 8% ao ano, considerando repatriação o que excedesse esta percentagem. O Aditivo ao Regulamento (03/04/46) e a Instrução nº20 da Sumoc (27/08/46) permitiriam o reinvestimento dos lucros no registro do capital investido para efeito de cálculo das remessas autorizadas, além de, no texto da lei, "abolir temporariamente as restrições impostas pelos artigos 6º e 8º do DL nº9025 ao retorno de capitais, juros, lucros e dividendos, bem como autorizar sejam atendidas, sem restrições de limites, as transferências relativas à manutenção, viagens e turismo" (*apud* J. Leonel, 1955, e P. Malan et alli, 1977). Um resultado desta liberalidade foi que as remessas brutas atingiram um valor acumulado pouco inferior a meio bilhão de dólares no período 1946-1951.

Tabela 66 Movimento de capitais de risco: novas entradas e refluxo de rendimentos, 1946-52 (US$ milhões)

Anos	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1946-52	1939-52
Investimentos líquidos	24,8	21,0	47,7	34,6	17,1	-13,1	5,5	137,5	97,1
Remessas	-64,6	-51,4	-96,9	-91,9	-90,2	-80,1	-33,4	-508,5	-806,9
Saldo	-39,8	-30,4	-49,2	-57,3	-73,1	-93,2	-27,9	-371,0	-709,8

Notas: Os investimentos líquidos são as entradas menos as saídas de capital de risco. Fonte: P. Malan et alli, p. 188.

Durante seu primeiro ano de governo, Vargas nada fez para conter aquilo que chamaria de "sangramento" do país no final do ano, talvez esperando a conclusão dos estudos que vinham sendo encaminhados por Ricardo Jafet e José Soares Maciel Filho, e talvez evitando prejudicar as negociações internacionais realizadas por João Neves e Horácio Lafer. No discurso de Ano Novo em 31 de dezembro de 1951, porém, Vargas anunciou o recálculo do registro de capitais externos no Brasil expurgando o reinvestimento de lucros do montante de capital que autorizava as empresas a remeterem até 8% ao ano a título de lucros e dividendos, visando forçar uma redução do refluxo de rendimentos que aliviasse o balanço de pagamentos (Decreto nº30363, de 03/01/1952). Em 1952, de fato, os efeitos do novo registro e a acumulação de atrasados cambiais implicou em uma redução das remessas de lucros e dividendos, caindo de US$ 80 milhões em 1951 para US$ 33 milhões em 1952 (cf. P. Malan et alli, 1977, p. 88). Não obstante o sucesso da modificação do registro (e mesmo da fila de aproximadamente dois anos para os atrasados financeiros) no sentido de reduzir as remessas, veremos que a pressão diplomática norte-americana forçou o governo a tramitar a Lei do Mercado Livre de Câmbio, finalmente aprovada em 07/01/1953 para facilitar as remessas financeiras e conferir incentivos para a exportação de produtos gravosos; conseqüentemente, as transferências aumentaram para US$ 94 milhões em 1953, quase três vezes o valor do ano anterior.

Em 1954, Vargas voltou à carga contra as remessas de lucros e dividendos no discurso de aniversário de três anos de governo (31/01/1954), explicando suas iniciativas anteriores, entre as quais o Decreto nº34839 de 05/01/1954, que fixava as remessas no mercado livre em até 10% ao ano (8% para os juros) e exigia que as empresas registrassem seu capital na SUMOC (com documentos comprobatórios dos valores alegados). Não obstante o ataque de Vargas e as novas regras instituídas, o movimento líquido de capitais estrangeiros (entradas líquidas das saídas de investimentos, mais entradas líquidas das saídas de rendimentos) foi estimado em nada menos que em déficit de US$ 141 milhões (BB, *Relatório de 1954,* pp. 79-83). A partir de 1956, o encargo cambial provocado pelo refluxo de rendimentos de filiais estrangeiras passou a ser mais que compensado pelos novos influxos associados ao forte movimento de penetração da estrutura

industrial brasileira por firmas oligopolistas (particularmente européias), pelo menos até que este ciclo de investimento externo infletisse no início dos anos sessenta.

Tabela 67 Influxos não-compensatórios de capital externo e refluxo de rendimentos: comparação de períodos

Período	IDE			Outras Formas			Total (Cap. Estrangeiro não-compensatório)		
	Influxo[a] (1)	Remessas[b] (2)	1+2 =3	Influxo[c] (4)	Remessas[d] (5)	4+5 =6	Influxo (7)	Remessas (8)	7+8 =9
1946-1950	219,6	-299,8	-80,2-21	4,3	-99	-313,3	5,3	-398,8	-393,5
1951-1955	350	-509	-159	128	-208	-80	478	-717	-239
1956-1960	743	-297	446	726	-461	265	1469	-758	711

Fonte: Cepal (1964), pp. 199-201 (US$ milhões)

Tendo em vista o movimento verificado na segunda metade da década de 50, é provável que a extensão das transferências líquidas negativas de capital (o valor de novos influxos sendo inferior ao refluxo de rendimentos) na primeira metade da década expressasse em parte o atraso dos empreendimentos industriais pesados em infra-estrutura e nos setores básicos no Brasil, uma vez que, como afirmavam corretamente os técnicos do Banco Mundial e da CMBEU, e de certo modo até Getúlio Vargas (cf. *Mensagem...*, 1951, p. 187-8), o influxo de novos investimentos diretos tendia a ser desestimulado pelas expectativas de estrangulamento de oferta que eram características do Brasil do início do anos 50: de oferta de energia; oferta de vagas para atracagem de navios; oferta de meios de transporte; oferta de cambiais para arcar atrasados comerciais, financiar remessas de lucros e pagar uma conta crescente de importação de insumos essenciais escassos — petróleo e derivados, cimento, enxofre, barrilha, soda caústica etc.

Tabela 68 DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO ESTOQUE DE CAPITAL ESTRANGEIRO (1950)

SETORES	PARTICIPAÇÃO (%)	VALOR US$ MILHÕES
Energia Elétrica	27,1	79,7
Petróleo	12,9	37,9
Bancos	6,9	20,3
Produtos Químicos	5,9	17,4
Indústria Alimentar	5,6	16,3
Aparelhos Eletrônicos	4,9	14,3
Automóvel	3,2	9,3
Metalurgia	2,4	7,0
Cimento	2,3	6,8
Laboratórios Farmacêuticos	1,5	4,4
Máquinas para Indústria	1,4	3,9
Papel e Celulose	0,9	2,7

Fonte: Elaboração de Ribeiro, R. R. (1997) a partir de dados brutos de Appy, R. (1987).

É claro que a mera superação de pontos de estrangulamento não seria suficiente para explicar o amplo movimento de internacionalização da estrutura industrial brasileira que

caracterizou a segunda metade da década de 50, pois ele não pode ser explicado sem ter por referência as estratégias econômicas das firmas investidoras em seus espaços de origem e outros aspectos que as atraíram ao Brasil. Neste sentido, o *boom* de investimentos diretos que acompanhou o Plano de Metas tornou-se possível, naquela conjuntura e não antes nem depois, seja porque os oligopólios industriais europeus responderam ao desafio norte-americano expandindo-se internacionalmente e/ou financiando suas exportações com *supplier's credits,* seja porque o Brasil tornava-se uma forte área atrativa em razão de 1) incentivos públicos (cambiais, financeiros e fiscais) concedidos à instalação de novas filiais, 2) metas de expansão e proteção dos mercados internos *a criar* através de um bloco integrado de investimentos, e 3) superação de pontos de estrangulamento de infra-estrutura e insumos básicos.

Tabela 69 BNDE: Operações em moeda nacional por setores (1952-1963)

Setores	1952-1956	1957-1963
Transporte	66,5%	4,1%
Energia Elétrica	19,8%	33,9%
Indústrias de base	10,5%	59,1%
Agricultura	3,2%	2,9%

Fonte: BNDE, 1964, "XII Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico" *apud* L. Martins (1973, p. 399).

Para o fim de superar pontos de estrangulamento ao crescimento, o principal instrumento financeiro do Plano de Metas ainda foi o BNDE, que de banco da infra-estrutura básica no governo Vargas tornar-se-ia o "Banco do Aço e da Eletricidade" durante o período JK, dispondo de nada menos que 5% de toda a poupança líquida da economia entre 1957-61. Em qualquer dos casos, a ampliação do gasto estatal que ele possibilitava foi absolutamente crucial para estimular a entrada de investimentos diretos de risco no Brasil. Neste sentido, é provável que a atração de investimentos diretos em uma escala que pelo menos compensasse, ciclicamente, as remessas de lucros das firmas já instaladas por meio de novos influxos de financiamento externo, tivesse que esperar a superação de certos pontos de estrangulamento da estrutura industrial brasileira por meio de investimentos estatais que, de um lado, expulsaram o capital estrangeiro dos setores tradicionais mas, de outro, atraíram para novas destinações setoriais (C. Lessa, 1963; M.C. Tavares, 1975).

Tabela 70 - DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO ESTOQUE DE CAPITAL ESTRANGEIRO (1960)

SETORES	PARTICIPAÇÃO (%)	VALOR US$ MILHÕES
Automóvel	11,4	136,3
Petróleo	11,0	132,0
Produtos Químicos	10,8	129,3
Metalurgia	5,4	65,0
Indústria Alimentar	5,0	60,2
Laboratórios farmacêuticos	4,5	53,3
Aparelhos Eletrônicos	4,3	52,1
Siderurgia	3,6	43,3
Comércio	3,3	39,5
Serviços Liberais	2,9	35,2
Peças (Ind. Automobilística)	2,8	34,3
Bancos	2,6	32,2
Fumo	2,5	30,3
Máquinas para Indústria	2,4	29,2
Pneus e Câmaras	2,3	27,5
Utensílios de Borracha	1,9	22,7
Têxtil	1,8	21,8
Frigorifico	1,4	16,9
Cimento	1,3	16,1
Papel e Celulose	1,2	15,8

Fonte: Elaboração de Ribeiro, R. R. (1997) a partir de dados brutos de Appy, R. (1987).

Seja como for, é evidente que as remessas de lucros e dividendos aumentariam em valores absolutos no bojo da internacionalização/transformação da estrutura industrial que se consolidava no final dos anos cinquenta, aumentando a pressão sobre o balanço de pagamentos assim que os investimentos externos infletissem depois do ciclo expansivo. Com efeito, os rendimentos de filiais estrangeiras eram menores em 1951-54 do que seriam mais tarde, mas o que pesava nas contas externas brasileiras durante o governo Vargas era o fato de que as transferências não eram compensadas por um *boom* de investimentos externos que financiasse um influxo líquido de reservas. Daí as freqüentes imprecações de Vargas contra o fato de que as filiais eram, na verdade, financiadas pela mera acumulação de lucros em moeda doméstica, o que inflava o valor do estoque de patrimônio externo no país e intitulava as firmas estrangeiras a crescentes remessas de lucros e dividendos.

Tabela 71 Investimento direto externo no Brasil (1950-60)

Ano	Influxo novo (líquido)	Reinvestimentos
1946	-	-
1947	36	19
1948	25	42
1949	5	39
1950	3	36
1951	-4	67
1952	9	85
1953	22	38
1954	11	40
1955	43	36
1956	89	50
1957	143	35
1958	110	18
1959	124	34
1960	99	39
1961	108	39

Fonte: Conjuntura Econômica (1972). (US$ milhões)

***

Diante da crise cambial, o quê fez o governo? Além de negociar empréstimos-ponte para liberar atrasados comerciais, foi gradualmente permitindo depreciações da taxa de câmbio, a partir da Lei do Mercado Livre de 07 de janeiro de 1953. Veremos no item seguinte que os termos da participação e remuneração do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico brasileiro foram um tema central da diplomacia Brasil-Estados Unidos no período, e que a modificação do registro do capital estrangeiro no país seria objeto de forte pressão diplomática norte-americana, negada porém compensada por proposta de legislação que facilitasse as remessas financeiras. Mas depois de mais de um ano de tramitação legislativa, a promulgação da Lei do Mercado Livre não foi apenas o resultado de uma concessão diplomática às pressões norte-americanas. A desvalorização implícita na reforma cambial do início de 1953 foi também uma forma de aliviar os exportadores de produtos "gravosos" da contração das exportações em 1952 e compensá-los do fim das operações vinculadas.

Ao mesmo tempo que instituiu um mercado livre de câmbio para transações financeiras que relaxava os controles instituídos no início de 1952, a lei Nº1807 promoveu a criação de três taxas flutuantes para certos tipos de exportação, possibilitando uma desvalorização implícita para os "produtos gravosos" através da venda de parte das divisas obtidas com exportações (15, 30 ou 50% dependendo do produto) para o mercado livre. Os compradores de divisas neste mercado eram penalizados por uma taxa de câmbio superior à oficial para realizar certas operações comerciais e financeiras discriminadas (importações não essenciais, remessas de lucros e dividendos sem "interesse nacional" etc.). A taxa oficial, por sua vez, permaneceu cotando 85% das

exportações (café, cacau e algodão) que não eram consideradas "gravosas". Do lado dos demandantes de câmbio, por sua vez, a taxa oficial subsidiava importações consideradas essenciais (2/3 do total), serviços a ela associados (fretes, seguros etc.), remessas do governo, e remessas de lucros, dividendos e juros considerados de "interesse nacional".[291]

Tabela 72 Taxas nominais e reais de câmbio (Cr$/US$)

Ano	Taxa Nominal (média anual)	Taxa Real (1980=100)
1952	0,0187	58,60
1953	0,043	88,65
1954	0,062	94,32
1955	0,071	97,89
1956	0,071	91,07
1957	0,076	90,98
1958	0,129	123,07
1959	0,151	112,37
1960	0,187	104,36
1961	0,270	106,07

Fonte: Ribeiro, R. R. (1997).

Mas apesar de introduzir considerações de mercado na determinação da taxa de câmbio para parte das exportações, a Lei do Mercado Livre não se mostrou suficiente para superar a crise cambial e a vulnerabilidade da inserção exportadora brasileira. Pelo contrário, um movimento de antecipações de importações e atraso de exportações (tanto de "gravosos" quanto de cafeicultores na expectativa de maior desvalorização cambial) fez com que os atrasados comerciais continuassem aumentando a despeito da forte redução das importações. Tendo este fato como pretexto, como veremos, o Eximbank não liberou em junho a segunda das cinco parcelas de US$ 60 milhões do empréstimo-ponte negociado em fevereiro para os atrasados comerciais, buscando utilizar a vulnerabilidade cambial brasileira para forçar discussões sobre a entrada de firmas estrangeiras no setor petrolífero brasileiro e exigir políticas mais austeras a curto prazo.

Como veremos no item seguinte, Oswaldo Aranha substituiu Horácio Lafer logo a seguir tendo como um de seus objetivos a imediata liberação da segunda parcela do empréstimo-ponte, o que foi feito com uma renegociação dos prazos de pagamento em troca de promessas de uma política econômica austera, reservando a questão do petróleo para a tentativa de liberar os empréstimos da CMBEU. Buscando dar um novo vigor às exportações, o novo ministro também ampliou o escopo da desvalorização implícita na Lei do Mercado Livre, substituindo as três taxas

[291] Sobre as mudanças do regime cambial no governo Vargas, inclusive a Instrução 70 de outubro de 1953, ver A. Rio e H. Gomes (1955), M. C. Tavares (1963), D.L. Huddle (1964), P. Malan (1976), P. Malan et alli (1977), M. F. Dib (1983), M.A. Leopoldi (1984) e S. B. Vianna (1985).

mistas intermediárias de exportação (resultante da venda livre de 15, 30 ou 50% das cambiais obtidas com exportações de gravosos) para uma única taxa formada com a transferência de 50% das divisas para o mercado livre. Para os principais produtos de exportação (café, cacau e algodão), por sua vez, foi criada uma "pauta mínima" mediante a qual as divisas obtidas pelas exportações eram negociadas à taxa oficial apenas até uma cotação mínima (US$68 / 60Kg para café, por exemplo), liberando as divisas obtidas a um preço excedente (na época, US$78 / 60 Kg em NY) para transações no mercado livre (aumentando o poder aquisitivo em moeda nacional do excedente à cotação mínima, US$ 10, por cada saca de café). O objetivo evidente era levar os exportadores a deixar de reter estoques esperando uma desvalorização cambial que, então, vinha em parte.

Quadro 2 Categorias de importação criadas pela Instrução 70

Categoria I	Categoria II	Categoria III	Categoria IV	Categoria V
alguns prod. aliment.	prod. químicos	couros	frutas	outros
material médico	minerais	metais	castanhas, nozes, etc.	
plantas medicinais	ferro, cobre, aço, etc.	lã	outros prod. quim.	
remédios	gasolina	outros prod. quím.	maq. p/ ind. beb. e cig.	
prod. farmacêuticos	borracha sintética	aparelhos com.		
prod. quím. (p/ farm.)	máq. p/ util. carvão	ferramentas		
petróleo bruto	mat. elétrico	borracha		
carvão	peças ferrov. reposição	fornos p/ ind.		
querosene	peças p/ eq. rodoviário	maq. p/ ind. têxtil		
óleo refinado	material médico	maq. p/ outras ind.		
gasolina p/ avião		veículos		
eq. p/ prospecção petr.		locomotivas		
fertilizantes		chassis		
máq. agrícolas		papel		
arame farpado		aviões, navios		
eq. p/ hidrelétricas		autopeças		
eq. p/ aviação		motores e geradores		

Obs.: depois do início do funcionamento do sistema, as categorias seriam ampliadas em duas, visto que produtos da categoria I (como fertilizantes, inseticidas e máquinas agrícolas) passariam a ser licitados em leilões especiais, realizados em separado com ágio.
Fonte: Doellinger et alli (1997).

Estas reformas no regime cambial, porém, seriam apenas um interregno antes da promulgação da Instrução 70 da Sumoc, em 09/10/53. O regime cambial criado pela Instrução 70 é conhecido, bastando reter alguns pontos essenciais para o argumento que se quer enfatizar a seguir. A Instrução 70 manteve as transações estritamente financeiras no mercado livre, mas alterou substancialmente as regras para o comércio exterior. Por um lado, o novo regime eliminou tanto a sistemática de licenciamento prévio, quanto as transações diretas entre vendedores e compradores de câmbio que haviam sido estabelecidas pela Lei do Mercado Livre, oito meses antes. Mas, por outro lado, reinstituiu o monopólio cambial que era característico do regime de licenças prévias e passou a distribuir reservas através de leilões de câmbio, ou seja, não eliminou completamente o sistema de preços introduzido pela Lei do Mercado Livre. A diferença, então, era

que os ganhos derivados da venda das cambiais eram apropriados pelo governo. Os leilões de câmbio realizavam-se em cinco categorias para as quais se alocavam diferentes montantes de divisas segundo a essencialidade do gasto, contra o pagamento de ágios mínimos (crescentes por categoria) sobre a cotação oficial e de uma comissão de transferência de 8%.

Tabela 73 Taxas de câmbio sob o regime de leilões (out. 1953 / ago. 1957) Cr$/US$

Categoria\Ano	1953	1954	1955	1956	1957	% do total alocado na categoria[2]
Taxa oficial	18,82	18,82	18,82	18,82	18,82	-
Taxa de mercado livre	43,32	62,18	73,54	73,59	75,67	-
Leilões de importação						
categoria I	31,77	39,55	87,70	83,05	60,76	40%
categoria II	38,18	44,63	105,23	111,10	81,56	30%
categoria III	44,21	57,72	176,00	149,99	106,34	20%
categoria IV	52,19	56,70	223,16	219,58	151,93	8%
categoria V	78,90	108,74	303,54	309,28	316,39	2%
Taxas de Exportação[1]						
categoria I	-	-	31,50	37,06	38,16	-
categoria II	-	-	37,91	40,10	43,06	-
categoria III	-	-	43,18	49,88	55,00	-
categoria IV	-	-	50,98	59,12	67,00	-

1 De 9-10-53 a 15-4-54: Cr$ 23,36/US$ p/ o café e Cr$ 28,36/US$ p/ os demais produtos; de 16-8-54 a 10-11-54: Cr$ 30,70/US$ p/ o café e Cr$35,12/US$ p/ os demais produtos; de 11-11-54 a 17-1-55: Cr$ 31,50/US$ p/ o café e Cr$ 37,79/US$ p/ os demais.
2 Exceto Mercado oficial e livre.

Fonte: Dib, M.F. (1983)

As divisas eram compradas dos ofertantes, por sua vez, com uma bonificação aos exportadores: CR$5,00 para os cafeicultores e CR$10,00 para os demais produtos — de fato, a mudança significativa valeu para o café, pois a taxa de compra das divisas dos demais produtos permaneceu praticamente idêntica à resultante da mistura, meio a meio, da taxa oficial e da livre. O saldo entre as receitas dos ágios de venda e os gastos com bonificações na compra das divisas era uma receita pára-fiscal creditada no Banco do Brasil, ficando de fora dos leilões as compras de trigo e papel ou material de imprensa e, contra a fixação de sobretaxas pré-definidas sobre a cotação oficial, certas importações consideradas preferenciais das esferas de governo e de combustíveis (GV 53.10.10/5).

Tabela 74 EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS (1952-1953) (mil tons.)

Produto	1952				1953				+ ou – em 1953		
	Jan-Jun.	Jul-Set	Out-Dez	Total	Jan-Jun	Jul-Set	Out-Dez	Total	Jan-Jun	Jul-Set	Out-Dez
Café	444	250	255	949	393	234	307	934	-51	-16	52
Algodão	20	5	3	28	21	34	85	140	1	9	82
Cacau	16	16	26	58	33	39	37	109	17	23	11
Outros	1.505	755	796	3.056	1.456	755	984	3.145	-49	0	188
Total	**1.985**	**1.026**	**1.080**	**4.091**	**1.903**	**1.062**	**1.413**	**4.378**	**-82**	**36**	**333**

Fonte: Banco do Brasil, Relatório Anual de 1953.

A Instrução 70 tinha três objetivos básicos. Ela era uma resposta à crise cambial, uma vez que a desvalorização cambial visava ampliar as exportações e introduzir critérios de mercado para encarecer as importações. Ela eliminava, também, a divergência existente entre a oferta de licenças de importações e a disponibilidade de cambiais, contendo a possibilidade de um rápido crescimento de atrasados comerciais como em 1951-52. Neste aspecto, a reforma foi temporariamente bem sucedida, registrando-se um significativo crescimento das exportações no último trimestre de 1953, mantendo as importações em níveis reduzidos.

Tabela 75 Exportações e Importações por trimestre (US$ milhões)

	EXPORTAÇÕES (FOB)		IMPORTAÇÕES (CIF)	
	1952	1953	1952	1953
1º trimestre	405,9	311,7	621	279,1
2º trimestre	295	292,8	578	246,6
3º trimestre	351,9	407,8	437	331,5
4º trimestre	365,3	527	351	340,4
Total	1418,1	1539,3	1985	1297,6

Fonte: Banco do Brasil, Relatório Anual de 1953.

Segundo, o sistema de leilões de câmbio criado pela Instrução 70 manteve a política seletiva de importações que buscava assegurar os bens intermediários e de capital requeridos pelos empreendimentos produtivos. Neste sentido, ela era uma reafirmação, por vias tortas e expedientes administrativos complexos, do espírito do tratado de Bretton Woods de 1944: não buscava subordinar a expansão da economia doméstica ao equilíbrio a qualquer custo do balanço de pagamentos. Pelo contrário, era uma tentativa de conciliar um regime cambial subordinado aos requerimentos do crescimento e diversificação econômicos domésticos às restrições cambiais que se faziam sentir na acumulação de crescentes atrasados comerciais. Em suma: a reforma cambial buscava ampliar a oferta de reservas cambiais, incentivando exportações e influxos de capital por meio do aumento do poder aquisitivo doméstico dos portadores privados de divisas, mas por outro lado ela procurava resguardar a prioridade conferida às importações necessárias para preservar um nível satisfatório de expansão da renda, do emprego e da diversificação econômica doméstica.[292]

[292] Não obstante o objetivo de ensaiar uma solução para a crise cambial que limitasse impactos recessivos internos, a reforma cambial não agradou a gregos e troianos: industriais dependentes de insumos intermediários e bens de capital importados ressentiram o encarecimento de suas operações e, embora viessem a responder com uma elevação dos preços, canalizaram politicamente sua insatisfação através de diversos órgãos de representação de interesses; consumidores assalariados ressentiriam, por sua vez, a deterioração dos salários reais que se seguiria ao repasse da desvalorização cambial para os preços internos, encontrando no ministro Goulart o principal intermediário de suas demandas; exportadores, particularmente cafeicultores, por sua vez, em breve afirmariam que a desvalorização ainda não era suficiente para garantir a rentabilidade de suas exportações. Sobre as reações políticas diferenciadas à Instrução 70, ver A. Boito (1982) e M.A. Leopoldi (1984). Surpreendentemente, porém, M.A. Leopoldi (1994) concluiria que a crise do final do governo Vargas tinha

Tabela 76 ÍNDICE DE VALOR (US$) DAS IMPORTAÇÕES (1953=100)

	1950/1952 média	1953	1954	1955	1956	1957	1954/1957 média
Gêneros alimentícios	83	100	89	92	69	71	86
Gasolina, lubrificante e carvão	88	100	110	112	120	113	111
Matérias-primas para Indústria e Agricultura	139	100	166	125	126	166	137
Equipamentos	144	100	128	93	82	121	105
Bens de consumo final	295	100	135	67	65	102	94
TOTAL	138	100	124	99	94	113	108

Fonte: M.F. Dib, 1983, p. 220.

Terceiro, o regime cambial buscava ampliar a arrecadação fiscal do governo, dentro de uma concepção que, nos termos de Aranha, alegava que o déficit fiscal era motivo da inflação brasileira. Com isto, a reforma cambial também respondia a uma conjuntura diplomática em que a renegociação dos empréstimos de consolidação dos atrasados comerciais dependia de promessas de austeridade fiscal e monetária para impedir o crescimento de novos atrasados comerciais. Assim, a política cambial se associaria, talvez mais na retórica que na prática, a outros elementos presumidamente ortodoxos para criar um *mix* de política macroeconômica condizente a uma solução para a crise cambial brasileira. O compromisso político com a expansão econômica, entretanto, falou mais alto que o compromisso retórico com a ortodoxia econômica pré-Bretton Woods, ou seja, com a obtenção do equilíbrio fiscal a qualquer custo. A despeito da ampliação das fontes de receita do governo por conta do saldo de ágios e bonificações, em 1953 ocorreu uma ampliação do déficit público em razão de gastos tomados como "inadiáveis": seca no Nordeste; abono ao funcionalismo civil; aceleração de obras públicas em vista da proximidade das eleições municipais; imperativo de realizar gastos para ampliação da capacidade de produção e distribuição de energia elétrica. Por outro lado, a importância conferida ao equilíbrio cambial externo era incongruente ao equilíbrio monetário interno: a inflação chegou a 20,8% em 1953 (contra 12% em 1952, pelo IGP-DI), em vista da elevação (esperada ou já experimentada) dos custos de importação e produção provocados pela desvalorização, enquanto o crédito do BB ao setor privado reduziu-se em termos reais, em um típico processo de desvalorização real das dívidas por meio da inflação, voltando a expandir-se fortemente em 1954 (ver *Relatório do Banco do Brasil,* 1954 e 1955; S. Besserman Vianna, 1985, p. 108-110).[293]

---

uma dinâmica eminentemente política, enquanto a economia seguia em crescimento contínuo. Para interpretações da crise final do governo Vargas que, por sua vez, enfatizam corretamente o impacto do conflito distributivo associado à aceleração inflacionária e à pressão por reajustes salariais (sem desconsiderar a relativa autonomia da dinâmica partidária), ver T. Skidmore (1967), M.C. D'Araújo (1982), L. Sola (1982) e A. Boito (1982).

[293] A respeito da aceleração inflacionária em 1953-4, há pouco a dizer diante do comentário de S.B. Vianna (1985, p. 109-110): "Para o pensamento econômico ortodoxo, a explicação está no retorno do déficit público e conseqüente expansão dos

Tabela 77 Índices de preços selecionados:1947-1954 (Variações anuais %)

ANO	IGP (DI)	IPA (DI)	IPA (AGR.)	IPA (IND.)	ICV NA GB	ICC NA GB	Deflator do PIB
1947	2,7	2,7	11,2	-13,1	5,8	11,7	-
1948	8,3	7,1	14,8	8,7	3,5	3,8	19,9
1949	12,2	5,2	31,8	2,1	6,0	11,8	10,7
1950	12,4	11,3	11,9	15,0	11,4	1,6	11,2
1951	11,9	17,4	12,8	11,7	10,8	12,8	12,0
1952	12,9	9,4	15,1	4,8	20,4	7,1	13,2
1953	20,8	25,0	17,5	32,3	17,6	12,6	15,3
1954	25,6	22,3	26,5	21,5	25,6	31,8	21,4

Fonte: S.B. Vianna (1985), p.80. IGP: Índice geral de preços; IPA: Índice de preços por atacado; ICV: Índice de custo de vida; ICC: Índice da construção civil; GB: Guanabara .

Já no primeiro semestre de 1954, porém, a situação cambial voltaria a agravar-se por conta do início de mais uma tendência cíclica de queda dos preços do café. Esta crise expressava a vulnerabilidade da inserção exportadora de um país cujo principal produto comercial era um *commodity* primária cujos requerimentos financeiros e técnicos de produção não criavam uma barreira à entrada que protegesse os produtores estabelecidos em relação a novos concorrentes. Sendo assim, um ciclo favorável de preços provocado pela reativação da demanda mundial e, principalmente, pela retração de estoques mercantis e investimentos que se seguia à crise de superprodução anterior, atraía inversões na abertura de novas áreas de cultivo e a entrada de novos concorrentes que, a médio prazo, voltava a inundar o mercado mundial e provocar outra crise. A crise dos anos trinta seria superada apenas no pós-guerra, uma vez que os estoques advindos da crise de superprodução anterior foram praticamente esgotados em 1948-9. A fase ascendente do ciclo de preços foi acompanhada, porém, pela entrada de novos produtores na América Central e na África Oriental britânica, o que finalmente aumentaria a produção mundial em meados da década de 1950 para níveis bastante superiores à demanda mundial. Em 1954, ademais, a tendência de médio prazo foi acompanhada de uma ampla e exitosa campanha do senador Gillete nos EUA contra a especulação e o consumo do café, o que reduziu adiante mais a

---

meios de pagamento. A precariedade dessa posição, no caso, está em não explicar porque o salto não se deu em 1949 ou 1950, por exemplo, quando estes fatores estavam presentes de forma muito mais acentuada. Adotando como indicadores de política monetária a aceleração da taxa de crescimento dos meios de pagamento, não parece ter sido essa uma fonte de pressão inflacionária em 1953. Na verdade, não existem razões para crer que a mudança no patamar da inflação em 1953 deveu-se, antes de mais nada, ao impacto das desvalorizações cambiais decorrente do regime da Instrução 70... o salto no IGP-DI decorreu quase integralmente do salto de preços, por atacado, dos produtos industriais... Embora, a partir da observação mensal, não seja possível afirmar terem os aumentos se concentrado no período posterior à Instrução 70, esse não é um obstáculo considerável para o raciocínio acima, pois é natural, e até esperável, que, com a posse de Aranha e as especulações a respeito da desvalorização do cruzeiro reinantes a partir da avaliação da situação cambial, muitas empresas tenham antecipado o reajuste de seus preços". Em 1954, por sua vez, é provável que tenha ocorrido também algum repasse para preços da tentativa de aumentar a taxa de salários, além de sentirem-se plenamente os efeitos da depreciação cambial: a inflação registrou 25,6% pelo IGP-DI.

demanda mundial diante da oferta crescente depois do auge de 1953 (ver Delfim Netto, 1959, E. Bacha, 1975, V. Stolcke, 1986, E. Bacha et alii, 1992).

Tabela 78 Índices de custo de vida – SP 1951=100

Itens	1952	1953	1954	1955
Alimentação	129	174	208	247
Habitação	123	133	140	173
Vestuário	112	122	156	193
Combustíveis	121	123	158	186
Assistência médica	108	135	175	184
Fumo	113	137	180	233
Artigos de limpeza	107	126	178	201
Móveis	125	132	183	223
Transporte	100	115	162	191
Diversos	133	144	157	175
Custo de Vida	123	150	177	212

Fonte: IBGE (1990).

Se o objetivo do sistema de pauta mínima em meados de 1953 fôra o de incentivar grandes produtores e exportadores a desovarem estoques, em meados de 1954 tratava-se do inverso. Visando induzir a uma retenção voluntária de estoques para impedir quedas de preços, o governo expediu decreto em junho de 1954 fixando um elevada cotação mínima para exportações de café a partir de 1º de julho. Mas em meio a reduzidas exportações em junho e julho, os cafeicultores acirraram campanha contra o "confisco cambial" e exigiram a revogação da política de "pauta mínima". A apenas quarenta e cinco dias depois da introdução da nova pauta mínima e apenas a dez dias do suicídio de Getúlio, Aranha e Souza Dantas cederam às pressões econômicas e políticas, baixando em 14/08/54 a Resolução 99 da Sumoc. Ainda que não se alterasse a cotação mínima em cruzeiros por libra-peso exportada, as bonificações cambiais de CR$5,00 e CR$10,00 só valeriam para 80% das exportações, enquanto para os 20% restantes seria abonada a diferença entre a taxa oficial (ainda CR$18,36/US$) e a média das taxas de compra no mercado livre. Para os cafeicultores, isto representava uma desvalorização implícita de 27% (supondo taxa de CR$60,00/US$ no mercado livre), ampliando o poder aquisitivo doméstico de seus saldos cambiais. Para o objetivo do governo, porém, a iniciativa não foi exitosa: a desvalorização levou a uma vertiginosa especulação baixista do preço internacional do café na bolsa de Nova Iorque mas com tímida resposta do volume exportado, dando livre curso a uma nova fase descendente do preço do café e agravando a crise cambial brasileira.

Tabela 79 MERCADO MUNDIAL DE CAFÉ (em 1000 sacas de 60 Kg)

Anos	Produção Exportável			Exportações Efetivas			Consumo Mundial
	BRASIL	OUTROS PAÍSES	TOTAL	BRASIL	OUTROS PAÍSES	TOTAL	
1949	16.303	14.236	30.539	19.368	14.696	34.064	32.911
1950	16.754	15.966	32.720	14.915	14.530	29.445	29.310
1951	14.962	15.730	30.692	16.278	15.641	31.919	31.429
1952	16.076	16.474	32.555	15.821	16.570	32.391	31.964
1953	15.145	18.010	33.155	15.562	19.211	34.781	33.771
1954	14.506	19.253	33.759	10.918	18.657	29.575	30.329

Fonte: Banco do Brasil, Relatórios Anuais, 1954-1955.

Se a Instrução 70 pretendeu criar um regime cambial que ampliasse a oferta de divisas por meio do incentivo às exportações e aos influxos de capital sem dificultar a acumulação de capital através do subsídio à importação de bens de produção, a crise do mercado internacional do café demonstrou que a vulnerabilidade cambial brasileira ia além do controle de políticas econômicas governamentais a curto prazo. Embora os efeitos das políticas de Aranha fossem inicialmente favoráveis para as exportações, o regime cambial brasileiro continuava vulnerável a grandes restrições estruturais herdadas do passado: o ciclo de preços do café entrava afinal em uma nova fase descendente; enquanto, como vimos, o balanço de pagamentos era pressionado pelo refluxo de rendimentos do estoque de capital externo no país e pela grande dependência de insumos essenciais (particularmente petróleo) e bens de capital.

Tabela 80 Exportações de café pelo Brasil (1000 sacas)

MESES	1953	1954	+ ou – em 1954
Janeiro	1.204	1.125	-79
Fevereiro	1.206	944	-262
Março	1.359	1.375	16
Abril	991	998	7
Maio	792	474	-318
Junho	998	396	-602
Julho	876	626	-250
Agosto	1.368	518	-850
Setembro	1.662	838	-824
Outubro	1.656	855	-801
Novembro	1.792	1.548	-244
Dezembro	1.659	1.220	-439
Total	**15.562**	**10.918**	**-4.644**

Fonte: S. B. Vianna (1985), p. 116.

Neste sentido, a Instrução 70 pode ser encarada como uma resposta à crise do modo de financiamento do investimento interno ancorado em câmbio barato e crédito farto, mas buscando meramente adaptar o regime de investimento dependente de importações a um contexto de acumulação de atrasados comerciais e, assim, postergar sua crise final, esperando alguma

melhoria da situação do café ou alguma ajuda financeira externa. A crise cambial do final do governo Vargas, porém, foi a crise desta tentativa de adaptação. De fato, o modo de indução do investimento privado através da expansão do crédito, de um lado, esteve ancorado na manutenção de uma taxa de câmbio fixa (Cr$18,5/US$) para assegurar importações a um preço subsidiado, de outro; mas as mudanças na taxa de câmbio para facilitar as exportações a partir de 1953 não se mostraram capazes de superar vulnerabilidades mais estruturais da inserção comercial brasileira e, no caso do café, até induziram uma redução do preço internacional no segundo semestre de 1954.

Em vista da natureza do problema, solucionar a crise cambial não dependia apenas de paliativos voltados a encarecer circunstancialmente as importações e favorecer exportações primárias com variações da taxa de câmbio. Uma vez que a crise tinha determinantes estruturais no plano comercial (uma conta crescente de insumos e bens de capital; vulnerabilidades associadas à inserção exportadora tradicional) e financeiro (refluxo de rendimento de capitais estrangeiros) largamente independentes da taxa de câmbio, resolver a crise suporia superar problemas estruturais ou, no mínimo, buscar contorná-los por meio de um novo ciclo de financiamento externo que, a um tempo, gerasse influxos líquidos de capital que compensassem circunstancialmente os refluxos de serviços financeiros e a debilidade da inserção comercial da economia brasileira. Não surpreende que, assim que a reorientação da política externa norte-americana com a eleição do governo republicano deixou claro que obter recursos governamentais e multilaterais com o apoio dos EUA não seria mais de se esperar, o governo Vargas passou a ensaiar várias comissões mistas com países europeus para atrair filiais estrangeiras por meio de investimentos diretos e crédito de fornecedores (GV 53.05.16/1; 53.05.20/1; 53.06.04/3; 53.12.21/1; 54.01.10; NA 832.00TA/5-2753). Embora o principal símbolo desta aproximação fosse a inauguração da fábrica da Mannesman em Minas Gerais a poucos dias do suicídio, esta estratégia surtiria pleno efeito apenas no governo Juscelino Kubitschek, e depois que a principal reforma cambial implementada pelo governo Café Filho (a Instrução 113) criasse um regime ainda mais favorável para a atração de investimentos estrangeiros.

No governo Vargas, entretanto, a crise cambial fazia ruir o esquema de financiamento do investimento que se baseara na oferta de câmbio barato para a compra de máquinas, equipamentos e insumos, ao mesmo tempo em que a tentativa de expandir os empreendimentos estatais por meio da obtenção de recursos externos de governo a governo esbarrava na reorientação geral da política externa norte-americana no governo Eisenhower, menos de um ano depois que os primeiros empréstimos para a CMBEU foram liberados. É para este problema que nos dedicamos a seguir.

5.7. A esperança e a tragédia da diplomacia econômica

A importância que as relações diplomáticas tiveram tanto para a formação do projeto econômico do governo Vargas, tão nitidamente apoiado na esperança de obtenção de fundos externos, quanto na crise deste projeto, não pode ser entendida sem ter por referência a mutação ocorrida na política externa norte-americana no final dos anos 40 e, pouco depois, na posse de um presidente republicano em 1953.

A conjuntura da virada da década de 1940 para a de 1950 presenciou uma redefinição dos interesses norte-americanos no mundo, no que tange à prioridade estratégica conferida às diferentes regiões sob sua influência. No imediato pós-guerra, a atenção norte-americana direcionou-se para as regiões que se mostravam centrais para a definição das fronteiras de influência relativa do "mundo livre" e do comunismo soviético — a Europa Central e o Leste Asiático. No final da década de 1940, porém, vários movimentos de libertação colonial e contestação popular de esquerda, mais ou menos próximos do bloco soviético (Índia, China, Coréia, Egito e Indochina como casos emblemáticos), traziam as regiões periféricas do capitalismo para o foco das preocupações geopolíticas norte-americanas. A relativa negligência com as periferias que caracterizara a diplomacia norte-americana no imediato pós-guerra, ocupada que estava com os termos da reconstrução econômica e política dos principais aliados na Guerra e, talvez ainda mais, de seus antigos inimigos (a Alemanha, a Itália e o Japão), foi substituída por uma nova atenção às regiões periféricas plenamente legitimada pela teoria de que, como a queda de uma peça do dominó poderia levar à queda de outra, seria preferível evitar que qualquer peça secundária caísse. O Ponto IV do discurso de posse do presidente Truman, em janeiro de 1949, era a expressão mais nítida desta preocupação no que tange à diplomacia econômica.[294]

Esta reorientação indicava que se tratava, agora, de propiciar assistência técnica e financeira às regiões pobres do Mundo Livre, para evitar que elas o abandonassem. Ao invés de meramente expandir as vinculações políticas e militares negociando tratados de defesa mútua, caberia influenciar *por dentro* as estratégias de desenvolvimento econômico dos países da periferia do capitalismo, sem deixar de vigiá-los militarmente. Deste modo, a assistência econômica e a vinculação política e militar deveriam caminhar mutuamente, à medida que o palco das confrontações entre o Leste e o Oeste deveria ser transferido até mesmo à região mais distante em relação ao continente norte-americano, para evitar que algum dia o conflito viesse a aproximar-se

---

[294] Sob o Ponto IV e as relações pan-americanas, ver S. Hanson (1952; 1956), D. A. Baldwin (1966), S. Baily (1976), e B. Wood (1985). Embora o presidente Eisenhower gostasse de usar a analogia do dominó com freqüência, a preocupação estratégica por trás da analogia não surgiu apenas no governo republicano.

demais dele. Neste sentido, o Ponto IV era uma extensão da Doutrina Truman, com a diferença de que não se tratava apenas de conter militarmente a ameaça comunista depois que ela surgisse, mas de prevenir sua eclosão através do desenvolvimento econômico das regiões pobres.[295]

A reorientação da diplomacia norte-americana nas regiões periféricas não ficou, evidentemente, no plano da declaração de intenções, embora as intenções tampouco possam ser tomadas ao pé da letra ao analisar-se as iniciativas diplomáticas efetivas. A primeira limitação à implementação de um plano de assistência às regiões periféricas era financeira: enquanto o volume de recursos destinados ao Plano Marshall alcançou US$ 3,1 bilhões (tirante os gastos com defesa), sob a rubrica do Ponto IV os valores não ultrapassariam US$ 35 milhões, ou seja, pouco mais de 1% (cf. G. Moura, 1990, p. 41). E não obstante o discurso voltado ao fomento ao desenvolvimento econômico em geral, a prática efetiva da diplomacia norte-americana não apenas privilegiou as regiões periféricas mais ameaçadas pelo avanço esquerdista (o que se acentuaria no governo Eisenhower), como também resistiu a afastar-se de uma concepção do desenvolvimento destas regiões em que o papel das exportações de produtos primários, controladas de preferência por empreendimentos estrangeiros, era em si um motivo de discórdia diante de alguns governos cujos projetos econômicos não se alinhavam aos planos norte-americanos. O teor dos planos "ianques" era claramente manifesto no padrão de destinação setorial que caracterizou as operações de financiamento do Eximbank no período: o crédito para o desenvolvimento de novas fontes de matérias primas expandiu-se de 5% para 30% do total de créditos do Banco, entre 1945 e 1951 (cf. G. Kolko, 1969, p. 64).

Dentro deste quadro geral, é impressionante a extensão em que, no segundo governo Vargas, os temas da cooperação/associação econômica e da vinculação política e militar estiveram intimamente relacionados na diplomacia Brasil-Estados Unidos. Dentre as questões econômicas, o tema da participação do capital externo nos projetos de desenvolvimento do Brasil predominou nos documentos da diplomacia norte-americana, conjugado à questão das possibilidades de concessão de exploração de serviços públicos e insumos essenciais a empresas estrangeiras, e às remessas de lucros associados a esta exploração ou a outros negócios. Este tema central esteve associado a outras preocupações cruciais dos norte-americanos, de teor político e militar, dizendo respeito à obtenção de materiais estratégicos no Brasil, à eventual participação de forças expedicionárias

---

[295] Nas palavras do próprio presidente Truman: "We must embark on a bold new program to make the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery...Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas...Greater production is the key to prosperity and peace" (*apud* D. A. Baldwin, 1966, pp. 72-3).

brasileiras em operações militares no exterior e, particularmente nas análises de conjuntura, à evolução da correlação interna de forças políticas em um sentido mais ou menos favorável à integração subordinada do país no bloco político-militar liderado pelos norte-americanos.

Em todo caso, do ponto de vista da diplomacia norte-americana cabia enquadrar o Brasil, da maneira mais adequada possível, aos requerimentos geopolíticos e econômicos da potência-líder do bloco em defesa do "mundo livre" e da propriedade privada — particularmente quando o proprietário fosse alguma empresa norte-americana. Assim, a extensão que o tema do peso da participação do capital externo no desenvolvimento econômico brasileiro apresentou nas gestões diplomáticas "ianques", em particular na defesa da consolidação do controle de filiais norte-americanas sobre setores de infra-estrutura e insumos essenciais, não resultava apenas da defesa do interesse privado destas empresas, em resposta à pressão de seus *lobbies* no Congresso e no governo. Afinal, assegurar a participação de empresas norte-americanas em setores essenciais de um país aliado/subordinado implicaria, também, em melhor assegurar o acesso do governo e do sistema industrial-militar norte-americano a determinados materiais estratégicos deste país, seja em situação de guerra ou não. Aliado à exploração de insumos essenciais, o controle de serviços de infra-estrutura, por sua vez, não representava apenas o acesso a um mercado para a acumulação de capital e uma fonte de geração de divisas, como também um meio de penetração da aliança política em parte essencial do sistema de produção do país subordinado, embora não deixasse de ser uma fonte de atritos que podiam tensionar a própria vinculação política.

Por tudo isto a conjuntura diplomática do governo Vargas esteve repleta de lances espetaculares em torno a questões cruciais: tratava-se ali do modo como seriam definidas, em um jogo de pressões mútuas, as esferas de atividade destinadas a empresas estrangeiras e nacionais (particularmente estatais) em um modelo de desenvolvimento cujos delineamentos básicos estavam, em alguma medida, ainda em aberto, e cuja forma de encaminhamento implicaria no maior ou menor reposicionamento do país na divisão internacional do trabalho e na hierarquia política interna ao bloco capitalista. Isto porque ainda não se podia falar na possibilidade, que era considerada remota na década de 1950, mas que não se considerou remota na primeira metade dos anos 1960, de que um novo país de dimensões continentais (uma "outra China", nas palavras do embaixador Vernon Walters) escapasse da esfera de influência norte-americana. É pouco questionável que Vargas não pretendia escapar do bloco capitalista, embora este bloco se apresentasse mais monolítico do que se apresentou na década de 1930 e, um pouco mais tarde, a partir da segunda metade da década de 50, reduzindo suas chances de uma boa barganha.

Entretanto, se é verdade que Vargas não pretendia escapar do bloco nem poderia subverter a hierarquia política que ele apresentava, ele certamente buscou *tensionar* os limites colocados por esta hierarquia, para defender um certo reposicionamento do país no terreno econômico e político.

Esta mudança de orientação na política externa brasileira era evidente. Vimos que, no governo Dutra, a diplomacia brasileira procurou agir em relação ao comunismo internacional de uma forma que, na célebre imagem cunhada na época pelo Secretário-Geral da ONU, Oswaldo Aranha, pretendia ser "mais realista que o rei". Embora tal estratégia tivesse como cálculo a possibilidade de alguma recompensa econômica pela representação do papel de "aliado especial" dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental e na ONU, a atitude diplomática brasileira deitava raízes, internamente, no medo das elites políticas e econômicas diante do avanço do comunismo no país. Neste sentido, o ostracismo do PCB em 1947 indicava que a subordinação diplomática brasileira na ONU era, em parte, um fim em si mesmo, uma vez que assegurava uma relação segura entre um governo aliado/subordinado extremamente conservador e o país-líder da defesa do "Mundo Livre" em qualquer lugar, do Norte e do Sul, em que a distribuição desigual de propriedade fosse ameaçada pelo avanço de um movimento interno contestador. Respondendo a uma demanda de alinhamento estreito feita pelo próprio aliado, porém, o líder do bloco conseguia sua adesão sem lhe dar muito em troca além da garantia de intervenção restauradora da ordem, diante da possibilidade remota de que os filtros políticos internos não fossem suficientes para remover a ameaça subversiva. Não surpreende, portanto, que a solicitação de formação de uma comissão mista que estudasse e propusesse projetos elegíveis nos termos do Ponto IV fosse feita no governo Dutra, mas que fosse aceita depois de conhecer-se o resultado da eleição presidencial de outubro de 1950.[296]

Os norte-americanos sabiam que uma barganha com Vargas não seria tão simples e pobre de concessões quanto no governo anterior, pois o velho político não economizava queixas à ingratidão que teria marcado a relação com o Brasil no pós-guerra. E, por outro lado, o país dispunha de minerais estratégicos ao esforço de guerra norte-americano, além de ser uma possível fonte de "carne de canhão" no conflito coreano ou outras guerras futuras. A barganha se

---

[296] Os estudos de referência a respeito da diplomacia do governo Dutra são indubitavelmente de Gérson Moura, ainda que o trabalho de P.R. de Almeida (1996) faça algumas qualificações parcialmente válidas. Para o cronograma de proposição, aceitação e instalação da CMBEU, ver L. Martins (1973), embora sua descrição cometa um erro factual quanto à data da primeira solicitação brasileira que, conforme um memorando enviado pelo chanceler Dean Acheson ao presidente Truman, teria sido feita em meio de 1949 e não de 1950 (NA 832.001 Dutra/5-1249), algo que era confirmado por outro memorando norte-americano que lembrava da solicitação inicial (NA- M-1489: 832.00/11-2050). Cabe registrar que o equívoco é repetido por vários autores (P. Malan, M.S. D'Araújo, S.B. Vianna, M. Hirsch) que trataram do tema, e é relevante porque o tempo de resposta entre a solicitação e o efetivo acerto quanto à instalação futura da comissão se reduziria de 1 ano e oito meses para apenas oito meses, se a primeira demanda realmente tivesse sido feita apenas em abril de 1950.

concentrou, então, nas concessões que os norte-americanos seriam forçados a fazer para obter os materiais necessários, se possível sem que a contrapartida de financiamento público de projetos industriais implicasse em ameaças ao interesse das empresas de capital estrangeiro operantes no Brasil, precisamente em um momento em que Vargas propunha um modelo de desenvolvimento econômico que envolveria, em maior ou menor grau, uma expansão do papel regulatório do Estado e da participação direta de empresas estatais no sistema de produção.

Para complicar a situação, Vargas também exigia garantias de concessões de materiais essenciais que passavam por programas de racionamento e estocagem nos EUA, em meio ao esforço de guerra. Enquanto isso, planejava criar as indústrias de base que permitissem produzir no país aqueles bens que eram essenciais para sua defesa militar e suprimento econômico em caso de guerra, reduzindo sua dependência de fontes internacionais instáveis. Mas, por paradoxal que possa parecer, a redução da dependência futura dependia, no presente, da oportunidade de um bom encaminhamento das negociações com os norte-americanos para obter os recursos financeiros e os suprimentos físicos necessários para realizar a transição para a indústria de base. Para os norte-americanos, porém, contribuir para reduzir estruturalmente a dependência brasileira significaria perder, no futuro, parte dos trunfos que dispunham para obter suprimentos no Brasil e influenciar o governo brasileiro.[297]

Embora fosse fortalecida circunstancialmente pelo interesse manifesto pelos norte-americanos no suprimento de minerais estratégicos no Brasil, a posição de barganha de Vargas era, no fundo, relativamente fraca. Internamente, sua campanha eleitoral tratara uma reforma fiscal que elevasse impostos como um tabu, inteiramente em acordo com as opiniões de seu Ministro da

---

[297] Em entrevista concedida ao *Diário da Noite* (13/12/1950) pouco depois de anunciada a sua vitória eleitoral, Vargas afirmava que "...no mundo moderno, nenhum sistema de defesa nacional tem consistência se não possui fundamentos apoiados numa indústria nacional de base...Como dirigente da Nação, meus olhos estarão constantemente voltados para a criação de novas indústrias básicas, como a do petróleo, a dos álcalis, a de minerais estratégicos e tantas outras de que possuimos a matéria prima. Só assim, apoiado numa estrutura econômica e industrial básica, poderemos afirmar que o Brasil terá assegurada a sua soberania por um sistema de defesa nacional compatível com os intranqüilos dias que correm". Com isto, repetia os temas básicos do discurso da campanha presidencial realizado em Natal em 25 de agosto de 1950 (*A Campanha Presidencial,* pp. 188-191). Como que respondendo a esta entrevista e a outras declarações que buscavam marcar a diferença de Vargas em relação ao governo anterior, Raul Fernandes, chanceler do governo Dutra que iniciou as negociações que levariam à constituição da CMBEU, argumentava, em um entrevista publicada no *Tribuna da Imprensa* (05/12/1950), que a posição de barganha brasileira não era tão confortável quanto Vargas parecia sugerir publicamente, justamente porque a carência de suprimento autônomo de bens essenciais implicava em que "o nosso interesse material mais premente, já não falando no interesse moral manifesto, está em cooperar com os Estados Unidos", uma vez que, sem cooperar com o esforço de guerra norte-americano e receber em troca a sua boa-vontade, "moeda alguma poderá comprar aquilo de que o Brasil necessita para sobreviver". Esta entrevista foi, evidentemente, comemorada pelo corpo diplomático norte-americano (NA-M1487: 732.00/12-1950), por identificar publicamente os limites da autonomia diplomática do novo governo brasileiro na barganha já em curso.

Fazenda sobre o tema. Ao longo do governo Dutra, um Congresso não muito diferente já vetara uma reforma fiscal e paralisara a tramitação das propostas de reforma financeira, inclusive o substitutivo de reforma do então deputado Horácio Lafer. Eleito presidente, Vargas não poderia esperar que o Congresso Nacional lhe garantisse uma maioria estável que conferisse carta branca ao poder executivo para mobilizar recursos internos em programas desenvolvimentistas, a não ser em condições excepcionais — como nos projetos de criação da Petrobrás e do BNDE. Do ponto de vista cambial, por sua vez, a demanda de divisas era pressionada pelo atraso de investimentos na indústria de base, enquanto a crise cambial de 1947 e a liberdade conferida pela SUMOC à remessa de lucros e dividendos legavam ao novo governo um baixo nível de reservas cambiais em relação às necessidades (em particular diante do projeto de formar estoques emergenciais de bens essenciais), a despeito da melhoria temporária em razão da elevação do preço das *commodities* em 1950.

Sendo assim, os tabus políticos internos e a vulnerabilidade econômica do país criavam necessidades de divisas cambiais e de recursos financeiros em moeda nacional que, somente a muito custo e risco, poderiam eventualmente ser mobilizados, a médio prazo, sem que se dependesse de fontes externas. Uma estratégia nacionalista extrema exigiria, por exemplo, que logo no início de seu governo Vargas procurasse aproveitar seu recente capital político-eleitoral para encaminhar penosas reformas fiscais-financeiras no Congresso e, simultaneamente, radicalizasse o controle da utilização de divisas, não apenas no câmbio comercial como também no que tange às remessas financeiras. Esta opção também deveria envolver esforços de nacionalização de empresas estrangeiras, uma vez que o controle da possibilidade de remeter lucros e dividendos poderia paralisar ainda mais os investimentos das filiais nos setores essenciais por elas controladas, como sobretudo no setor energético.

A oportunidade de barganha aberta pelo interesse norte-americano no suprimento brasileiro de minerais estratégicos, porém, era uma opção que relaxava a pressão política interna e prometia ter resultados menos custosos e demorados, para um segundo governo de Vargas, do que uma estratégia de confronto e isolamento diplomático que se seguiria, por exemplo, a 1) um esforço concentrado de nacionalização de firmas de capital estrangeiro, acompanhado 2) de iniciativas voltadas a ampliar a mobilização de recursos internos e 3) de um controle estrito das remessas de lucros das firmas estrangeiras restantes. Alternativamente, uma boa barganha com os norte-americanos, muito embora seu êxito não estivesse assegurado de antemão, poderia inclusive ampliar os recursos políticos do executivo para contornar as resistências do Congresso à mobilização de recursos internos, como o episódio da constituição do BNDE deixaria claro. No *front* externo, por outro lado, a inexistência prática de relações diplomáticas com a União Soviética

herdada do governo anterior e o estágio ainda inicial da reconstrução européia retiravam de Vargas a possibilidade de incrementar seu poder de barganha, como na década de 1930, apelando a uma política de "eqüidistância pragmática" em relação às grandes potências, deixando-lhe apenas os EUA como "aliado natural". Ou seja, recusar-se ao convite para uma nova rodada de cooperação pan-americana, além de obrigar o governo a uma estratégia menos conciliatória diante do Congresso e do empresariado nacional e internacional, seria condenar-se ao isolamento diplomático, uma vez que outras alianças externas ainda se mostravam pouco viáveis.[298]

Se é verdade que optou pela alternativa mais prudente e conciliatória, Vargas não deixou de buscar, também, integrá-la à mobilização de recursos internos, particularmente através da constituição de fundos financeiros direta e estritamente vinculados aos projetos que deveriam financiar. Sendo assim, a dubiedade de Vargas, tantas vezes apontada por analistas do período (inclusive seus contemporâneos), deve ser tomada como um resultado, no plano tático, da opção estratégica de mobilizar recursos políticos e financeiros em diversas frentes de atuação, às vezes contraditórias, para financiar seus projetos desenvolvimentistas — e não como resultado da ausência de outro projeto além de manter-se no poder a qualquer custo ou, menos ainda, de alguma indecisão intelectual de Vargas. Apesar de decidir-se pela cooperação, Vargas precisava apelar para os nacionalistas não apenas para complementar recursos domésticos ao financiamento externo obtido, nem somente para deixar em aberto uma opção caso a barganha diplomática se mostrasse muito desfavorável. Apelando política e retoricamente aos nacionalistas, Vargas também

---

[298]Significativamente, o discurso da campanha presidencial (Niterói, 03/09/1950) em que Vargas propunha a neutralidade brasileira diante da guerra entre as duas potências era o mesmo em que comemorava, talvez extemporaneamente, o fato de que "a recuperação quase milagrosa do ocidente europeu abre-nos novos e ricos mercados, capazes de fornecer, em troca de nossas exportações, os bens de produção de que tanto necessitamos: estanca-se, assim, a escassez de dólares que marcou o período econômico do após-guerra" (*A Campanha Presidencial*, p. 300). Entretanto, a afirmação de que "uma paz, que desse ao mundo um único senhor, viria tão cheia de perigos quanto a mais mortífera das guerras" (*idem,* p. 299) foi imediatamente encarada como blefe pelo corpo diplomático norte-americano (NA-M1487: 732.00/9-1450), algo que era até reforçado pelo teor das conversas que seus representantes tinham com homens que eram próximos de Vargas pelo lado mais nacionalista de sua coalizão. Em conversa com vários interlocutores diplomáticos norte-americanos durante sua viagem ao Brasil em agosto de 1950, por exemplo, o adido brasileiro em Washington, Wálder Sarmanho, cunhado de Vargas, teria procurado eliminar uma falsa impressão, sem que se possa saber se a mando de Vargas ou não: "The false impression he had in mind, he stated, was to the effect that if Vargas is elected he would be anti-United States...It's true that Vargas is somewhat to the left, but destiny makes it inevitable that any Brazilian elected president should cooperate with the United States at the present period in world history" (NA- M-1489: 832.00/8-1750). Por sua vez, em conversa com outro interlocutor diplomático norte-americano pouco tempo depois da entrevista de Vargas ao Diário da Noite (13/10/1950), o jornalista Samuel Weiner, que acompanhara toda a campanha presidencial ao lado de Vargas, teria confessado que o presidente eleito pretendia preparar o Brasil para uma guerra mundial que ele acreditava que viria dali a uns três anos (evidentemente, industrializando o país e desenvolvendo fontes autônomas de suprimentos essenciais antes dela). Mas, inadvertidamente ou não, Weiner prosseguiria dizendo, nas palavras de seu interlocutor: "...between now and then we must expect Vargas to use every possible wedge to drive a hard bargain with the United States for what he sincerely believes to be the best interests of Brazil...but Weiner was at pains to reaffirm to me that there is absolutely no doubt as to Vargas' ultimate position when the chips are down" (NA- M-1487: 732.00/12-2250).

manobrava para maximizar o resultado favorável da barganha "cooperativa" ao ameaçar, regularmente, seguir o caminho inverso. Isto, naturalmente, foi percebido muito cedo pelo analistas diplomáticos norte-americanos (NA-M1487:732.00/9-1450 e 732.00/9-2050).

***

Mais do que de suas ameaças de caminhar para a esquerda, porém, a capacidade de barganha de Vargas desde o início dependeu da disponibilidade de areias monazíticas — embora também houvesse interesse em manganês, sais de terras raras, tório, berilo, tungstênio e urânio —, o que era plenamente conhecido por Vargas e João Neves (GV 51.01.01/1; OA 51.01.09) e claramente vinculado à resposta favorável à solicitação brasileira de constituir uma comissão mista nos termos do Ponto IV (NA M-1487: 732.00/ 1-1051). Durante a Conferência de Chapultepec, em 1945, o Departamento de Estado norte-americano concluíra um acordo muito favorável com o Brasil (negociado por Valentim Bouças) para o fornecimento do minério antes que, no calor do movimento de independência nacional, a Índia decretasse um imediato embargo das exportações da monazita bruta já em 1946 e deixasse o Brasil como o único fornecedor mundial a Oeste da Cortina de Ferro (NA M-1489: 832.2546/ 3-1350).

A situação se complicou no final da década, quando sob a influência marcante do almirante Álvaro Alberto, passou a tramitar no Congresso Nacional o projeto de criação do CNPq, em que se vedada explicitamente a exportação de monazita *in natura,* buscando estimular a capacidade de processamento químico local deste insumo estratégico para a produção de tório (material passível de fissão nuclear) e sais de terras raras (de vários usos estratégicos, particularmente na manufatura de metais mais leves). O embargo da exportação *in natura* não apenas acentuaria a vulnerabilidade norte-americana a qualquer risco (político, econômico, militar ou técnico) de interrupção do fornecimento brasileiro, como também ameaçava frontalmente a sobrevivência do oligopólio que beneficiava o produto nos EUA, graças à pretensão de um aliado subordinado de dominar a tecnologia nuclear. É digno de nota que, com amplo apoio dos deputados à esquerda política, o projeto de lei embargando as exportações *in natura* tivesse como autor o deputado Horácio Lafer (Projeto Nº 155/1950, 25/04/1950), cujas legítimas preocupações estratégicas eram conjugadas aos interesses que tinha na Orquima, *joint venture* de capital francês associada ao empresário, jornalista e poeta Augusto Schimidt. Em discurso parlamentar de março de 1950, Lafer chegou a propor a negociação de um acordo com a Índia para a formação de um duopólio mundial,

para desespero dos observadores diplomáticos norte-americanos (NA 832.2546/ 3-2250; H. Lafer, 17/03/1950, *in* C. Lafer, 1988, pp. 496 e segs.).[299]

A reação diplomática norte-americana diante da ameaça colocada pelo projeto de criação do CNPq foi negociar com o governo brasileiro a elaboração de um projeto substitutivo em que fosse assegurada ao menos a possibilidade de exportação *in natura* para transações de governo a governo. Há indícios de interferência direta do embaixador Herschel Johnson na definição dos termos do substitutivo do governo Dutra que seria enviado ao Congresso Nacional (NA 832.2546/ 4-2650; 5-1050; 6-1950; 12-450). Enquanto isto, buscou-se acelerar a tramitação de um novo acordo que assegurasse o fornecimento da monazita bruta, antes que a eleição e posse de um novo governo viesse a dificultar esta renovação, impedindo-a ou impondo-a sob novas condições (NA 832.2546/ 8-1650; 9-2150). Sem que conseguissem concluir um novo acordo ainda no governo Dutra, a temida imposição de novas condições para a exportação de monazita foi exatamente o que aconteceu. No início de janeiro de 1951, o memorando enviado por Vargas ao Departamento de Estado indicava claramente que a cooperação brasileira para fornecimento de minerais estratégicos deveria ter, como contrapartida norte-americana, a oferta de recursos financeiros e técnicos vinculados a extenso programa de industrialização de base e reaparelhamento da infra-estrutura (GV GV51.01.04/2). Publicamente, Vargas chegou mesmo a afirmar que a posse de areias monazíticas seria o grande instrumento de barganha brasileiro durante a Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, convocada pelos EUA para assegurar a cooperação pan-americana no esforço de guerra (*O Globo*, 19/01/1951). Nesta conferência, a delegação brasileira postulou a idéia de que os norte-americanos deveriam prevenir o avanço do comunismo por meio da ajuda ao desenvolvimento econômico da região, vinculando o alinhamento militar à cooperação econômica de maneira ainda mais explícita do que no Ponto IV da política de Truman. Isto ficaria ainda mais explícito no posicionamento brasileiro nas negociações preliminares do Acordo Militar, durante a viagem de Góes Monteiro aos EUA em meados do ano (NA-M1487:732.5811/7-951; 8-1751; 8-2251).

Evidentemente, a exploração deste trunfo dependia de que o Brasil continuasse a deter o monopólio do fornecimento do produto aos norte-americanos. Isto, porém, não durou muito tempo. Já em agosto de 1951, muito antes da troca de notas diplomáticas que formalizaria o acordo de fornecimento de monazita, terras raras e tório em 21/02/1952, o Secretário de Estado, Dean Acheson, informava ao embaixador Johnson ("for embassy's information only"), que uma barganha

[299] Para um breve relato da criação do CNPq e da influência do almirante Álvaro Alberto, ver J.C. Garcia (2000). Para uma visão crítica do encaminhamento da questão mineral no governo Vargas, ver D. Salles (1959). Os documentos diplomáticos norte-americanos sobre o tema estão coletados no *National Archives* sob o registro M-1489: 832.2546.

em que os brasileiros conseguissem vincular o fornecimento de monazita bruta aos produtos derivados de seu refino só seria favorável aos brasileiros por algum tempo, pois a capacidade produtiva brasileira poderia deixar de mostrar-se lucrativa quando as esperadas fontes autônomas de suprimento norte-americanas maturassem, provavelmente dali a dois anos (NA 832.2546/8-951). A descoberta do minério levou ainda menos tempo do que se imaginava: entre abril e junho de 1952, dois senadores e o advogado da principal firma de processamento industrial da monazita iniciaram um forte *lobby* junto ao Departamento de Estado para que denunciasse o recente acordo com o Brasil, uma vez que as descobertas no Idaho e na California, além de uma nova fonte na África do Sul em área de concessão extrativa norte-americana, garantiriam em breve o suprimento autônomo das necessidades do complexo industrial-militar (NA 832.2546/ 4-2352; 4-2552; 6-2052).

Diante do *lobby,* o Departamento de Estado procedeu em duas frentes: enquanto alegava que denunciar o acordo seria uma decisão precoce em vista da incerteza quanto à quantidade do suprimento autônomo a ser obtido nos EUA (NA 832.2546/4-2352), conseguiu que o chanceler brasileiro autorizasse, no primeiro ano de vigência do acordo, a importação de quantidades de tório correspondentes ao que seria entregue em três anos, sob a alegação de que havia um interesse emergencial no produto (NA 832.2546/1-653; 1-853). Na verdade, esta encomenda excedente permitiria a acumulação de estoques de tório suficientes para reduzir os efeitos de uma eventual retaliação brasileira quando o acordo para o fornecimento de monazita bruta e sais de terras raras fosse denunciado depois de seu primeiro ano de vigência; e mesmo para estes insumos que se tornaram menos necessários, de todo modo, as compras do primeiro ano teriam constituído estoques suficientes para as necessidades de 6 anos e meio (NA 832.2546/5-654). Paralelamente, os advogados do Departamento de Estado foram orientados a estudar as ambigüidades de redação do acordo original para denunciá-lo sem que pudessem ser acusados de má-fé (NA 832.2546/5-1354; 9-1754; 11-1854). Finalmente, a denúncia do acordo no final de 1952 fez com que o fornecedor brasileiro (a Orquima) acumulasse os resíduos associados à produção das quantidades de tório exportadas para os EUA, quando o acordo inicial buscava vincular, à exportação de matéria-prima (monazita bruta), quantidades correspondentes da decomposição química da monazita em tório e sais de terras raras (ver D. Salles, 1959; e M. Bandeira, [1973(1997)]). O aumento da capacidade de produção de sais de terras raras no Brasil, sob a expectativa de um longo contrato de fornecimento, criara um potencial produtivo que era nada menos que 4 vezes superior ao consumo mundial anual — e já era quase 3 vezes no caso da Índia (NA 832.2546/5-654).

O maior prejuízo, porém, ocorreu sobre a capacidade da diplomacia brasileira de barganhar concessões extras-mercantis na venda de minerais aos norte-americanos, particularmente em um momento em que se precisava desesperadamente de dólares para garantir importações essenciais. Como os norte-americanos não dependiam exclusivamente dos suprimentos brasileiros de quaisquer dos minérios que se interessavam em obter do Brasil, mas o Brasil dependia de dólares, as ameaças brasileiras de suspender fornecimento não eram capazes de induzir concessões significativas, ao contrário do que acontecera no início da barganha em 1951. Em 1951, de fato, a criação da CMBEU resultara de uma barganha em que o trunfo brasileiro para obter promessas de financiamento externo era a posse de minerais estratégicos; em 1953, porém, a tentativa de vincular a preservação da CMBEU e/ou o financiamento dos projetos que já haviam sido aprovados ao fornecimento de minerais fracassou redondamente. Ao contrário, a vulnerabilidade cambial brasileira era tão grave que o tório e o berilo continuaram sendo embarcados sem qualquer vinculação com o fornecimento de areias monazíticas e sais de terras raras, enquanto se negociava um acordo de fornecimento de urânio em troca de trigo, sem que se barganhasse qualquer "compensação específica" em termos de transferência de tecnologia no processamento do urânio (NA 832.2546/3-354; 8-1854).[300]

Ainda que o poder de barganha brasileiro tenha sofrido um golpe definitivo com a descoberta de fontes internas de suprimento que competiam com as brasileiras, é prudente não

---

[300] Na visita feita ao presidente Eisenhower em maio de 1953, o representante brasileiro, o governador do Rio de Janeiro, e genro de Getúlio, Amaral Peixoto, entregou memorandos do governo brasileiro em que era explícita a tentativa de vincular o fornecimento de minérios à reversão da decisão norte-americana de abortar a promessa de cooperação financeira que levara à formação da CMBEU, não tendo êxito na barganha, que visava garantir o reinvestimento no financiamento dos projetos da CMBEU do empréstimo-ponte do Eximbank para atrasados comerciais (NA M-1489: 832.2546/5-753). Moniz Bandeira [(1973)1997, p. 290) alega que não teria sido descoberta qualquer fonte de suprimento que justificasse a denúncia do acordo de fornecimento de monazita pelos norte-americanos, mas isto é explicitamente apontado como o motivo principal da perda de interesse estratégico dos suprimentos brasileiros em dois memorandos norte-americanos em que se descrevia, já em meados de 1954, a história recente das relações entre os dois países neste campo: "...it is noteworthy that our interest in the procurement of these commodities in Brazil has undergone several changes. At the time this agreement was concluded, in February 1952, we were anxious of assure procurement not only of thorium but also of monazite sands and rare earths. Shortly thereafter, changes both as regards new sources of supply (South Africa, Idaho), strategic requirements and new uses of rare earths products, brought the US government to modify its attitude with respect to the desirability of an agreement with Brazil for the amounts stipulated in the notes February 21, 1952." (NA M-1489: 832.2546/4-2754). Contudo, a melhor descrição histórica e política é provavelmente aquela fornecida por um memorando da Lindsay Chemical Company ao Departamento de Estado, que confiava nos recentes programas do governo Eisenhower para vincular o programa militar de estocagem de minerais e metais estratégicos ao fomento da indústria doméstica, eliminando a divergência momentânea de interesses que induzira o Departamento de Estado, segundo suas finalidades estratégicas durante a Guerra da Coréia, a apoiar anteriormente a indústria brasileira no processamento da monazita (NA M-1489: 832.2546/5-654). Um memorando assinado pelo encarregado de assuntos econômicos da Embaixada no Rio, por sua vez, sintetizava a nova política argumentando que o Departamento de Estado só apoiaria algum projeto de beneficiamento de urânio no Brasil caso o controle do empreendimento fosse inteiramente mantido nas mãos de alguma filial norte-americana, embora preferisse a importação *in natura* do minério para a matriz da empresa (NA M-1489: 832.2546/3-2753).

exagerar a extensão do poder de barganha anterior. Como o país sequer tinha relações diplomáticas com a União Soviética, a ameaça de que escapasse da esfera de influência norte-americana era pequena. A despeito disto, é surpreendente que o principal negociador brasileiro, o ministro João Neves da Fontoura, tenha recusado-se a explorar a possibilidade de alianças alternativas na Europa, mesmo como arma para uma melhor barganha com o Departamento de Estado. Os esforços de Álvaro Alberto buscando acordos alternativos com a França e a Alemanha foram sistematicamente frustrados por João Neves, cuja preferência pela "aliança natural" com os norte-americanos, confiante na obtenção dos empréstimos informalmente prometidos, era tamanha que chegava a assegurar-lhes que, em nome do atendimento das necessidades estratégicas norte-americanas, o tório, as terras raras, o berilo e o urânio não seriam fornecidos para outros países ocidentais, o que fôra formalizado no Acordo Militar de 1952 apenas para países da "Cortina de Ferro" (NA 832.2546/12-2051; 1-1453; 1-2353; 2-1053).

A imprevidência do chanceler brasileiro também é evidente na autorização conferida para a exportação de tório sem vinculá-lo como acertado à exportação de monazita e sais de terras raras, e na autorização para embarques de berilo sem exigir contrapartidas técnicas em um momento em que, confidencialmente, os norte-americanos admitiam que seus estoques estavam praticamente esgotados, negando-se a discutir compensações extra-mercantis depois que o embarque já havia sido efetuado (NA 832.2546/6-1351; 6-2551; 6-2951; 8-2451). Não surpreende que, no final de 1951, antes que qualquer empréstimo para o Brasil tivesse sido sequer autorizado, o embaixador norte-americano, Herschel Johnson, enviasse memorando ao Departamento de Estado alegando estar convencido que Neves faria de tudo ("...I am convinced he is doing his best to push our affairs...") para acelerar os trâmites burocráticos necessários para os embarques de minerais estratégicos para os EUA (NA 832.2546/12-2051). Na verdade, João Neves não apenas acelerou os trâmites burocráticos como contornou os óbices legais que impediam a exportações de minerais estratégicos sem a exigência de "compensações específicas" em termos de transferência de saber e tecnologia no processamento destes minérios (Lei n. 1310, de 15/01/1951), concluindo a troca de notas diplomáticas em fevereiro de 1952 sem qualquer consulta aos titulares do Conselho de Segurança Nacional, do Ministério da Guerra e do Conselho Nacional de Pesquisa (ver D. Salles, 1959; e M. Bandeira, [1973]1997).

Por quê o chanceler brasileiro, que se mostrou tão hábil para entender e planejar a barganha junto com o presidente, se mostrou aparentemente tão imprevidente ao implementá-la? Sem delongas: em parte por alguma credulidade excessiva em relação ao mito de que os norte-americanos agora se dispunham a desenvolver o mundo e a América Latina, como seus mecanismos de dominação cultural faziam questão de alardear; e em parte porque a forma de

liberação dos recursos financeiros que teriam sido prometidos para o Brasil implicava em um longo processo de elaboração de projetos e análise técnica de sua viabilidade, o que podia ser usado pela diplomacia norte-americana para protelar a liberação para exigir dos interlocutores brasileiros diretos (particularmente João Neves e Horácio Lafer) as condições julgadas necessárias para garantir a viabilidade dos empreendimentos e, principalmente, o pagamento dos empréstimos externos que os viabilizavam.[301]

Cabe frisar que embora a barganha diplomática que vinculara a promessa de financiamento para projetos de infra-estrutura básica de energia e transporte ao encaminhamento da encomenda de minerais estratégicos tenha sofrido um golpe definitivo com a decisão do governo Eisenhower de abandonar a barganha (uma vez que a necessidade de suprimentos brasileiros não mais se mostrava urgente), o interesse do Departamento de Estado anteriormente nunca fôra grande ao ponto de que se considerasse transferir fundos de ajuda bilateral, ao invés de facilitar meramente a destinação de *empréstimos* através do Eximbank e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. É verdade que o governo Eisenhower limitou ainda mais a oferta feita ao Brasil, uma vez que o Departamento de Estado passou a defender a proposta de que um ambiente favorável à entrada e operação de firmas estrangeiras seria suficiente para que os investimentos privados substituíssem com vantagem os créditos bancários que deixavam de ser concedidos, como veremos. Mas, ao negar-se a apoiar a liberação de recursos junto às duas agências e decidir interromper precocemente o funcionamento da CMBEU, o governo Eisenhower deixou claro uma certa dubiedade da barganha anterior. Ela garantira que uma política de cooperação bilateral que o Departamento de Estado estivera interessado em promover fosse vinculada à promessa de financiamento de projetos que seriam avaliados segundo os critérios e condicionalidades técnicas de uma instituição multilateral, o BIRD, ao invés dos critérios e compromissos políticos que a preservação da cooperação bilateral — mútua — exigia.[302]

---

[301] A extensão dos mecanismos de dominação cultural construídos desde a fase de cooperação pan-americana no final dos anos 30 sobressai no fato de que o próprio chanceler Dean Acheson citava textualmente o nome dos editorialistas e jornalistas que deviam ser contactados pela Embaixada no Rio, para assegurar uma boa cobertura da liberação dos primeiros empréstimos da CMBEU nos principais jornais do Brasil (NA 832.00 TA/6-751; 6-952), recebendo depois a notícia dos êxitos de propaganda obtidos (NA 832.00 TA/6-1052). Mais tarde, fora do governo, João Neves confundiu-se a respeito das razões de Estado que deveria defender afirmando que Vargas era um traidor da pátria ao aproximar-se de Peron para opôr-se aos planos norte-americanos para a região, para incredulidade até dos diplomatas norte-americanos (NA M-1487: 732.00/4-2754).

[302] A este respeito, é digno de nota a coincidência entre a opinião de um destacado membro da equipe brasileira, Roberto Campos (NA 832.00/8-1953) e a do último chefe da seção norte-americana da CMBEU, Merwin Bohan (NA 832.00 TA/5-2953).

Um corolário desta dubiedade estava em que uma mudança de orientação política da diplomacia norte-americana podia ser apresentada como um resultado de uma *reavaliação técnica* das condições de pagamento dos empréstimos feitos pelo Brasil. É claro que este fato parece ter sido percebido muito cedo por Getúlio Vargas. O presidente exigiu de seus negociadores (João Neves da Fontoura e Horácio Lafer) que assegurassem um comprometimento político *formal* de liberação *efetiva* de recursos externos aos programas brasileiros, depois que os procedimentos técnicos de elaboração e análise de projetos fossem realizados pela CMBEU (GV 51.04.05/2-A). Este compromisso formal nunca foi obtido, seja no memorando oficial assinado em 12 de abril de 1951 pelo governo brasileiro e o Banco Mundial (NA 832.00 TA/5-2053, anexo 9), seja no memorando para a imprensa assinado com o Departamento do Tesouro, de Estado, o Banco Mundial e o Eximbank em 14 de setembro de 1951, embora os negociadores brasileiros fizessem grande publicidade quanto aos termos deste último documento (ver *O Observador Econômico e Financeiro,* 11/51, ou NA 832.00 TA/5-2053, anexo 13).

No primeiro memorando, o Banco Mundial deixava claro que não podia se comprometer com qualquer quantia pré-determinada, embora aceitasse a indicação de um montante em torno de US$ 300 milhões como um valor dentro da capacidade de endividamento externo do Brasil, *desde que não houvesse mudanças imprevisíveis no balanço de pagamentos do país ou em sua credibilidade externa.* As condições estipuladas pelo segundo memorando (que não anulou o primeiro) não eram tão explícitas, mas os agentes financeiros foram cuidadosos o suficiente para evitar se comprometer com alguma soma específica e, sobretudo, para afirmar que os projetos que fossem elaborados pela CMBEU seriam analisados pelos bancos para avaliar se eram "sãos e produtivos". Depois de ter sido amplamente divulgado na imprensa local, o memorando foi citado na exposição de motivos escrita por Lafer do projeto de lei que instituía o BNDE (enviado por Vargas ao Congresso Nacional em 07/02/52) como exemplo da boa imagem que a condução da política econômica brasileira tinha no exterior e, evidentemente, como forma de pressionar o Legislativo a aprovar as contrapartidas financeiras locais, uma vez que o Executivo já tinha feito sua parte (*in* G. Vargas, *O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. III, p. 98 e segs.).[303]

---

[303] Para um exemplo do estilo otimista e glorioso de publicidade que Lafer deu ao acordo ao voltar ao Brasil, ver *Correio da Manhã* (27/09/1951). Uma demonstração sintomática do impacto político interno que uma boa publicidade da negociação externa queria produzir é evidente na carta destinada a Vargas por Valentim Bouças (membro da delegação da Missão Lafer a Washington em setembro de 1951), em que o respeito que Lafer inspiraria nos norte-americanos é associado às propostas de política econômica que ele representaria: "Em setembro de 1951, a Missão Lafer apresenta-se de forma a aproveitar cada minuto a seu dispor, dando o maior exemplo de harmonia no trabalho, como se todos formassem um só homem, sob a orientação de nosso Ministro Horácio Lafer, cuja simpatia conquistou de forma inequívoca todos os maiorais da política econômico-financeira de Washington. É admirável, meu caro Dr. Getúlio, como os nossos amigos americanos estão a par de sua administração. A sua decisão em cortas despesas, determinando o equilíbrio orçamentário, está produzindo nesta gente a maior fonte de admiração e respeito que jamais me foi dado observar em 36 anos de contato com a gente deste país. Há um

Para os representantes do governo brasileiro que participaram e defenderam a negociação efetuada, a vantagem de uma publicidade favorável quanto aos termos do acordo (valores, prazos, condições) era que ela não apenas dirimia as críticas que apontavam a inutilidade de seus esforços, como lhes permitia utilizar a publicidade das promessas negociadas para reforçar seus recursos de poder internos (L. Martins, 1973, cap. 7). E há várias evidências de que Horácio Lafer e João Neves realmente utilizaram uma publicidade exagerada do sucesso das negociações que empreenderam para fortalecer-se em conflitos domésticos. Isto não deve ser confundido seja com a questão de saber se Vargas foi iludido por esta tática político-publicitária de seus dois ministros, seja com a de saber se havia uma deliberada má-fé ou uma convicta auto-ilusão no gesto de ambos, questões que às vezes são indevidamente confundidas. S. Besserman Vianna (1985, p. 41), por exemplo, pretende defender Lafer do que considera uma "acusação" feita por autores (L. Martins, P. Malan, M.S. D'Araújo etc.) que apontam um certo exagero na publicidade que fez quanto aos termos do acordo de setembro de 1951, argumentando que "Vargas não foi iludido". Mas entre afirmar que Lafer pretendeu ampliar seus recursos de poder mobilizando o efeito político que teria a publicidade de uma negociação favorável dos acordos de Washington, e afirmar que Vargas foi iludido por esta publicidade, vai uma certa distinção analítica que deve ser respeitada.

Ademais, não há como saber se Lafer realmente acreditava que a liberação de recursos (que afirmava chegar a meio bilhão de dólares) estava assegurada de antemão, ou se deliberadamente distorceu a informação quanto às somas e às garantias para atenuar as resistências à negociação realizada e às necessárias contrapartidas do lado brasileiro. Ao contrário do que sugere Vianna (1985, p. 41), porém, a interpretação de que ele deliberadamente manipulou a publicidade quanto aos termos do acordo não foi divulgada inicialmente por um membro do governo próximo aos nacionalistas (Walder Sarmanho), mas pelo próprio assessor direto de Lafer, Guilherme Arinos (ver L. Martins, 1973, p. 380). Por outro lado, os membros da CMBEU e do Departamento de Estado concordavam que havia motivos para os levar a assinar um memorando conjunto em setembro de 1951, de maneira a dar uma demonstração de boa-vontade visando efeitos de relações públicas e, sobretudo, com a intenção explícita de reforçar a posição de Lafer no interior da administração Vargas, junto ao Congresso Nacional e à opinião pública para

---

ambiente de respeito e admiração, formando o alicerce para o sucesso que o ministro Lafer está conseguindo. Hoje, quando na conferência com Mr. Black e Mr. Gardner, respectivamente presidente e vice-presidente do Banco Mundial, terminavam os trabalhos (crédito equivalente a dez milhões de contos), assim se expressou o Mr. Gardner: 'O sr. ministro pode transmitir ao seu presidente nossa admiração pelo trabalho que você nos apresentou, onde o plano representa um padrão financeiro de tal magnitude que deve seguir de exemplo não apenas aos países da América Latina, mas a todos os países de outros continentes'...O ministro Lafer é alvo das maiores simpatias, causando até ciúmes entre os chefes das demais delegações...Ele é o seu ministro, amigo leal, que continua sempre fazendo questão de transferir os créditos dos elogios e dos sucessos à pessoa do nosso presidente" (GV 51.09.12/1).

assegurar a obtenção dos recursos em cruzeiros. Como no memorando escrito pelo chefe interino da seção americana da CMBEU em 31 de agosto de 1951, Merwin Bohan, ao Sub-Secretário de Estado Edward Miller (que assinou o memorando de 14 de setembro), explicando porque que a solicitação brasileira de uma indicação pública de crédito externo tinha seu apoio:

> "Plans are being evolved for non-inflationary financing, and it is our opinion that if we secure a pledge from the Brazilian government for 2 billion cruzeiros it will force the definitive settlement of the cruzeiro problem. However, the government will have to obtain legislative approval of such plans and the general line of credit we are requesting is probably essential to obtain the necessary legislative action" (NA 832.00 TA/5-2053, anexo 9).

Neste mesmo sentido, vários memorandos diplomáticos norte-americanos confirmavam a noção de que o gesto publicitário de 14 de setembro de 1951 tinha uma *rationale* mais política do que propriamente contratual, embora acreditassem, também, que os brasileiros visariam exagerar a extensão do compromisso formado para maximizar seus efeitos políticos internos (NA 832.00 TA/6-751; 7-3151; 5-1153; 5-2053, anexo 14). Pode ser que os diplomatas norte-americanos estivessem errados quanto ao que os negociadores brasileiros realmente entenderam a respeito do memorando conjunto, mas é inegável que, por má-fé ou auto-ilusão, tanto Lafer quanto Neves da Fontoura difundiram uma interpretação ilusoriamente otimista das negociações empreendidas, que lhes servia para atenuar as resistências às políticas que diziam ser necessárias para assegurar o bom encaminhamento da cooperação.

Para o Departamento de Estado e para o BIRD, por sua vez, embora uma publicidade exagerada quanto ao valor e ao caráter do comprometimento de recursos financeiros envolvidos na barganha implicasse no risco político de que os brasileiros tentassem forçar a liberação destes recursos a qualquer custo, lhes assegurava a capacidade de influenciar o governo brasileiro em pontos que consideravam cruciais (como a remessa de lucros, o suprimento de materiais essenciais, a forma de expansão do setor elétrico, a reforma administrativa do setor ferroviário etc.) a despeito de que não fizessem de início mais do que um comprometimento informal de liberação de recursos, podendo protelar a efetiva liberação até que obtivessem as concessões consideradas necessárias a cada momento — alegando serem condições tecnicamente necessárias para assegurar a capacidade de pagamento do país. De fato, como o memorando conjunto de 12 de abril de 1951 alegava que o Banco Mundial estaria pronto para liberar os recursos *desde que* a credibilidade do país e suas perspectivas cambiais não se modificassem de uma maneira que não podia ser prevista de antemão, ele *implicitamente* conferia um grau de liberdade muito amplo para que o Banco impusesse, ao longo do tempo, as condições que considerasse necessárias para que se assegurasse a credibilidade e o equilíbrio cambial do país.

Veremos a seguir que isto foi feito repetidas vezes, parecendo corroborar a hipótese de que um dos resultados da barganha cooperativa, uma vez que "...as iniciativas concernentes a uma parte importante do programa econômico do segundo governo Vargas são de antemão submetidas, na forma de reivindicações, a um sistema de decisões estrangeiro", foi o de "permitir institucionalizar a participação norte-americana, desde o interior do sistema, na elaboração de iniciativas" (L. Martins, 1973, pp. 372-373).

***

Para a sorte da diplomacia norte-americana, de todo modo, obter um comprometimento prévio de liberação de recursos segundo um montante pré-determinado não era uma pressão diplomática que, partindo do Brasil ou de outro país mais importante do ponto de vista geopolítico, o Banco Mundial pudesse atender, sendo algo inteiramente vedado pelo Acordo de Bretton Woods. Em geral, a participação do BIRD na barganha não era, para o governo norte-americano, apenas um meio de transferir os custos financeiros da negociação diplomática para uma instituição multilateral para a qual já haviam contribuído anteriormente (e os EUA eram de fato o único país que havia integralizado a cota negociada nos termos do Acordo de Bretton Woods). Era também um meio de transferir parte das pressões diplomáticas, visando influenciar o governo brasileiro a tomar "as decisões certas", para uma instituição cuja reputação era a de avaliar as demandas de financiamento que lhe eram feitas segundo critérios técnicos, ou seja, estritamente vinculados a uma concepção "neutra" a respeito dos projetos avaliados e, implicitamente, dos programas de política e desenvolvimento econômico em que estavam envolvidos.

A participação do Banco Mundial, porém, trazia uma contradição a mais para o desenvolvimento exitoso da barganha: o Banco não era uma instituição meramente técnica, e sua concepção de desenvolvimento econômico "correto", e de seu papel para fomentá-lo, não se adequava à concepção que Vargas propunha tão abertamente desde a campanha eleitoral. Isto era particularmente evidente na importância que Vargas conferia à regulação estatal das atividades privadas e à condução direta de projetos na infra-estrutura básica e, particularmente, na produção de insumos de base por empresas estatais — participação estatal que não era congruente àquela geralmente preferida pelo Banco.[304]

---

[304] No depoimento do vice-presidente do Banco Mundial naquele período, Robert Garner, a oposição do corpo técnico do Banco à propriedade estatal de empreendimentos produtivos, mas menos na operação de obras de infra-estrutura de energia e transporte, era baseada em três pontos: "We believed in private enterprises in those fields in which it could operate...We felt that governments had so many things to do that were purely in their sphere that they shouldn't divert resources to other things, and...most governments are incapable of running industrial enterprises themselves...(Then) if these countries are

Se esta contradição dificilmente poderia deixar de ser evidente para os "técnicos" do Banco, por quê aceitaram, então, avaliar projetos de financiamento para um país que seria governado por um político tão diferente, como veremos, do modelo de político considerado adequado pelos Relatórios Anuais da instituição? A resposta não pode ser, meramente, a de que os projetos que seriam apresentados para análise seriam elaborados a partir de uma Comissão Mista que uniria técnicos brasileiros e norte-americanos, embora isto certamente atenuasse o temor do Banco ao tratar com um político populista como Vargas, instituindo um filtro seletivo na própria fase de elaboração de projetos ao invés de impô-lo apenas em sua avaliação final pelo *staff* do Banco. A maior parte da resposta está no fato de que o Banco Mundial se empenhava em uma concorrência árdua com o Eximbank para encontrar um espaço que justificasse sua existência com um banco voltado não apenas à reconstrução de países devastados pela guerra, mas também ao desenvolvimento de países carentes de financiamento para empreendimentos em infra-estrutura básica. A ameaça inerente à existência do Eximbank foi, inclusive, usada pela diplomacia norte-americana para interessar o BIRD em uma participação conjunta na barganha com o Brasil (NA 832.00TA/5-2053, anexos 1.e, 3-5). Afinal, como argumentava um memorando interno do Departamento de Estado em novembro de 1950:

> "It seems to me that in view of the fact that Eugene Black considers his US$ 250 million as an elastic figure and not a firm commitment, the US government is justified in giving the Eximbank enough elasticity to make its active participation in Brazilian development an attractive proposition. Furthermore, Black's sights on Brazil's financial requirements are on the low side. This country is going ahead by leaps and bounds... Incidentally the Eximbank mission is becoming very enthusiastic about Brazil, and I think it would be deplorable if they were subjected to too many restrictions on future activities... We should keep in mind Leroy Stinebower's observation that if the IBRD obtained a monopolistic position in Brazil it would be very slow in getting on with the job" (NA 832.00TA/5-2053, anexo 5).

A ameaça representada pelo Eximbank era plenamente conhecida pelo governo Truman porque o próprio diretor-executivo que representava o governo norte-americano no Banco Mundial em 1947-9 (Eugene Black), não a escondia em suas demandas para que os empréstimos do Eximbank encontrassem algum tipo de limite no financiamento para países em desenvolvimento, sob pena de tornar o Banco Mundial uma instituição natimorta.[305]

---

really going to develop, they could own transport, they could own power. They could have other infrastructure projects, but the only way they were really going to increase the production of goods and have people have more jobs and raise the standard of living and build up the country, was through the development of private enterprise and agriculture" (*apud* Mason & Asher, 1973, p. 151).

[305] Nos termos de um memorando enviado por Eugene Black ao Secretário do Tesouro em 08/031948, antes de tornar-se presidente do Banco Mundial, em meio aos boatos de que o governo Truman solicitaria ao Congresso uma complementação de US$ 500 milhões para o Eximbank aumentar suas operações na América Latina, o que realmente seria feito em abril a despeito da seguinte preocupação de Black: "...that the potential contribution of the International Bank to the development

Talvez particularmente naquele momento em que precisava estabelecer uma posição e consolidar uma reputação que permitisse sua expansão posterior, o BIRD não se limitava a realizar avaliações meramente técnicas das opções de desenvolvimento à disposição dos países que apelavam por créditos a longo prazo. O BIRD também estava sujeito a pressões econômicas e políticas, seja porque tentava se consolidar como a fonte por excelência de crédito de longo prazo junto aos países periféricos, seja porque precisava consolidar seu próprio crédito junto à principal fonte de capital para a expansão de suas operações, ou seja, o mercado de capitais nova-iorquino.[306]

A competição com o Eximbank não era simétrica, pois, em primeiro lugar, o banco norte-americano oferecia crédito a uma taxa de juros menor que aquela que o Banco Mundial poderia oferecer (3,5% contra 4,5%), uma vez que o Banco Mundial era obrigado estatutariamente a cobrar 1% de taxa de comissão sobre os custos de tomada e operação de recursos (Mason & Asher, 1973, p. 497). O mais importante, porém, era que o Eximbank complementava sua verba orçamentária ao lucro de operações anteriores para oferecer créditos sem impôr condicionalidades rigorosas aos tomadores de recursos, uma vez que era um banco interessado em encontrar compradores para as exportações norte-americanas, ao invés de reger-se pelas exigências de bom comportamento financeiro que eram típicas da comunidade de investidores nova-iorquina em que o Banco Mundial precisava levantar fundos, para complementar as cotas dos países-membros (idem, pp. 124 e segs; e Roberto Campos, 1994, p. 157).

Esta circunstância criava um dilema para o Banco Mundial. Se, de um lado, a pressão para consolidar-se como banco desenvolvimentista induzia o BIRD a concorrer com o Eximbank para financiar países que buscassem intitular-se como receptores de recursos externos nos termos do Ponto IV, a necessidade de consolidar a imagem de um banco digno de confiança aos olhos da comunidade de investidores de Wall Street tendia a limitar seus empréstimos, por sua vez, àqueles países cujos programas econômicos fossem considerados confiáveis aos olhos da ortodoxia

---

of Latin America has been underestimated in many quarters, with the result that proposals are being advanced for further United States financial assistance to Latin America of a type which would cut directly across the bows of the Bank at a very critical stage in his history...If , particularly just at this time, the United States should offer to make available to Latin American countries financial assistance duplicating that available from the Bank, but on easier terms, it seems obvious that the Bank's prestige would be seriously undermined and its future efficacy greatly impaired...I am convinced that the Eximbank should not, as a matter of policy, make such development loans except under the most exceptional circumstances" (*apud* Mason & Asher, 1973, pp. 496-7).

[306] Nos termos do depoimento de Robert Garner, vice-presidente do Banco no período: "The Bank can secure the funds it needs from private investors only if it can convince them that its loans will be sound business risks...It will not be possible for the Bank to sell its securities in the market in the amounts needed to carry out its objectives unless investors have confidence that their funds will be used only for economically sound and productive uses" (*apud* Mason & Asher, 1973, p. 134).

financeira nova iorquina. Uma vez que os investidores não gostariam de ver seus recursos financiando indiretamente governos de linha socializante e/ou nacionalista, que defendessem a expansão de empreendimentos estatais em esferas de atividade que a livre iniciativa poderia explorar com maior eficiência, e que no limite apelassem até a ameaças de expropriação dos direitos de propriedade para forçar barganhas desagradáveis, o BIRD tendia a não funcionar apenas como um intermediário que avaliasse alternativas de aplicação de recursos de um ponto de vista meramente técnico. De certo modo, o BIRD precisava agir também como um fiscal da orientação de política econômica dos governos que requisitassem empréstimos, em nome das regras de ortodoxia financeira que eram típicas da comunidade de investidores em que levantava capital. E, ao agir como uma espécie de fiscal das orientações de política econômica dos países devedores, o Banco Mundial tendia a fazê-lo de um modo avesso ao espírito das discussões de Bretton Woods que o criaram, precisamente porque precisava consolidar sua reputação junto ao mercado de capitais norte-americano. Nas palavras dos principais historiadores do Banco:

> "The IBRD might later aspire to be a development institution, but first it had to become a bank, at least in the sense of an investment institution that the financial community would respect. And during its first years, this meant the US financial community...consequently the directors and the management turned their attention very soon to the problem of selling banking securities. Two kinds of obstacles confronted this venture. The first was the very low esteem in which foreign portfolio investments was held in the US investing community as a result of the debacle of the 1920s...Furthermore, there continued to exist in the minds of the US banking community, as an aftermath of the Bretton Woods debate, a suspicion that the Bank would turn out to be a political institution run in the interests of governments rather than on the basis of sound investments principles...To most US investors the Bank was, at the outset, just another device for channeling hard-earned US savings into the pockets of foreigners of doubtful probity...The appointment of John McCloy as president, Robert Garner as vice-president, and Eugene Black as US executive director was accept by the US financial community as an indication that the Bank would now (march 1947) be in safe banking hands" (Mason & Asher, 1973, pp. 125-6).

Em meio à necessidade de consolidar-se como um banco de desenvolvimento sem deixar de comportar-se com um banco dependente da avaliação de seus ativos por seus próprios credores, qual seria uma política de desenvolvimento que corresponderia às pressões contraditórias a que o BIRD era sujeito, permitindo-lhe ocupar um papel nela que, de um lado, não prejudicasse sua reputação de ser um banco preocupado com o desenvolvimento dos países que financiava nem, de outro, manchasse seu crédito no mercado de capitais nova-iorquino?

Como o BIRD não podia apoiar um programa de desenvolvimento implementado por um governo que não fosse confiável aos olhos dos investidores estrangeiros e, em particular, às regras escritas ou tácitas da comunidade financeira nova-iorquina, a política de desenvolvimento preferida pelo *staff* do Banco conciliaria o desenvolvimento econômico dos países pobres ao interesse dos investidores estrangeiros por mercados, segurança política, respeito aos direitos de propriedade e

possibilidade de repatriarem lucros. No primeiro empréstimo para um país latino-americano (Chile, 1948), o Banco, já influenciado pela dupla Eugene Black/Robert Garner que, em meados dos anos cinquenta, o consolidaria como um *triple A (AAA)* na escala de avaliação das três principais instituições de análise de crédito de Nova Iorque (Standard and Poor's, Fitch e Moody's), recusou-se a emprestar para o país até que seu governo negociasse um acordo favorável com os portadores de títulos da dívida externa chilena. Nas palavras de Mason & Asher (1973, p. 464-5),

> "This has continued to be Bank policy ever since, its latest application (up to 1973) having been in Guatemala in 1968. A similar policy governed bank lending to member countries that expropriated foreign private investments. The Bank would refuse to lend unless and still appropriate efforts had been made to reach a fair and equitable settlement...A primary concern in the Bank's financing of transportation, power, port installations, and communications facilities has been to provide the framework needed for the expansion of private enterprise, the real motive power behind economic development. Foreign private investment should have an important role to play in the development process, and it was clearly stated that "one of the principal objectives of the Bank, therefore, is to help to create conditions which will encourage a steady and substantial stream of private investment, particularly equity investment, flowing into its underdeveloped member countries" (IBRD, Third Annual Report, 1947-1948, pp. 20)."

O modelo preferido de governo garantiria uma esfera lucrativa de atividades para o capital estrangeiro, criando um ambiente favorável para a absorção de novos investimentos diretos ou indiretos, se possível através de uma definição clara das esferas de atividade que o governo poderia comprometer-se a operar — concentrando-se em serviços públicos (saúde e educação, por exemplo) e infra-estrutura básica (transporte e energia), mas evitando, sobretudo, redundâncias e sobreposições em outras áreas que atrapalhassem a atração espontânea de investidores externos e os lucros dos investidores domésticos. Novamente nas palavras de Mason & Asher (1973, p. 466),

> "As the Bank pointed out in its 1949 report to the UN Department of Economic Affairs on methods of financing economic development, private foreign equity investors were likely to be interested only in certain lines of activity, mainly in the exploitation of raw materials or in production for foreign markets. Whereas other bodies established by the United Nations were advising less developed countries to industrialize and, in particular, to concentrate on heavy industry, the IBRD itself favored the development of light industry. This was not an area of primary interest to foreign investors but one that must depend mainly on domestic private enterprise and generation of domestic savings...If private investment and private enterprise were to accomplish the development task they were capable of performing, it was though desirable that a clear distinction be drawn between economic activities appropriate to the public sector and those that could better be undertaken by private enterprise. There was not much of a positive character that the Bank could do about this except to criticize UN or others reports advocating heavy industrial projects in the public sector and to look with disapproval on members countries, such as India, which appeared to be following such advice. But the IBRD could at least refuse to lend for any such purpose...The very few publicly controlled industrial projects the Bank financed in its first years were all designed to be turned over to private control at a specified stage."

Uma política de desenvolvimento desejável seria, em suma, aquela em que os empreendimentos governamentais não ameaçassem as esferas de atividade preferidas pelo capital estrangeiro, e em que, ao contrário, os empreendimentos públicos complementassem e atraíssem (ao invés de concorrerem e expulsarem) novos investidores externos, mormente através da superação de pontos de estrangulamento de infra-estrutura que inviabilizavam o crescimento econômico sustentado. Era exatamente neste papel — o de financiar a superação dos estrangulamentos de infra-estrutura que impediam o crescimento econômico, dificultavam a atração de investimentos externos e a aplicação das poupanças domésticas — que o Banco via sua razão de ser no desenvolvimento econômico dos países pobres (ver Mason & Asher, 1973, cap. 14).

Mas o Banco também acreditava que a mera transferência de recursos em moeda externa para os empreendimentos "corretos" não era suficiente para assegurar o crescimento do país (nem para assegurar o pagamento dos empréstimos feitos), fazendo um forte crítica do "populismo" — entendido ali como a introdução de considerações políticas na administração que o Banco entendia ser tecnicamente "correta" da política econômica — que ficava clara na síntese de sua própria experiência feita no *Fourth Annual Report, 1948-9:*

> "Money alone is no solution...Perhaps the most striking single lesson which the Bank has learned in the course of its operations is how limited is the capacity of the underdeveloped countries to absorb capital quickly to really productive purposes...Of fundamental importance is the low level of education and health prevailing in most underdeveloped countries...A second important set of limitations is political in character. In some underdeveloped countries, frequent changes in government result in economic and financial insecurity and prevent the consistency of policy and continuity of administration that are so important to development...Certainly no amount of external aid, technical or financial, can replace the essential will and determination on the part of the government of the country concerned to adopt the often difficult and politically unpopular economic and financial measures necessary to create a favorable environment to development...In such cases, strong vested interest often resists any changes which would alter their position...on the other hand, attempts to reorganize the social order often go to the other extreme and result in policies an measures which make productive investment so hazardous as to frighten away both local and foreign capital" (*apud* Mason & Asher, 1973, p. 461).

Sendo assim, participando de uma barganha com o governo brasileiro, era importante para o Banco Mundial, naquele momento em que precisava consolidar sua reputação (*credit rating*) em Wall Street, que não se arriscasse em empréstimos que poderiam não ser pagos, nem que fosse visto como apoiando um governo nacionalista incapaz de respeitar o direito à propriedade e ao lucro dos investidores internacionais e locais, em nome de políticas populistas irresponsáveis.

No caso brasileiro, portanto, era de suma importância que os "técnicos" do Banco dispusessem de meios para exigir alterações satisfatórias nas formas de condução da política econômica, em conjunto com o corpo diplomático norte-americano. Para fazê-lo, era importante que tivessem interlocutores confiáveis na CMBEU e no governo brasileiro e, sobretudo, que estes

interlocutores estivessem fortalecidos o suficiente para implementar as alterações necessárias para assegurar a credibilidade e o equilíbrio cambial do país, sem que o governo usasse a oferta de crédito em empreendimentos que pudessem afastar (ao invés de atrair) os investidores internacionais. Este conjunto de restrições — a necessidade de apoiar os interlocutores preferenciais no governo brasileiro sem perder os trunfos para influenciá-los; a necessidade de concorrer com o Eximbank sem se arriscar demais na expansão dos créditos — foi claramente incorporado nos termos dos memorandos conjuntos assinados em abril e setembro de 1951. Diante da insistência de Vargas para que seus negociadores obtivessem alguma sinalização favorável da disposição de emprestar dos bancos, a recusa do Banco Mundial em oferecer tal sinalização enfraqueceria a posição dos interlocutores que, por dentro dos centros de decisão e conflito do governo brasileiro, seriam capazes de implementar as iniciativas e reformas que o Banco considerava necessárias para assegurar a credibilidade e a capacidade de pagamento do país. Seus interlocutores brasileiros, por sua vez, tinham plena consciência do papel de intermediários que precisavam conciliar as posições do governo brasileiro — que não controlavam inteiramente — às restrições e condicionalidades que, explícita ou implicitamente, governavam a disposição dos agentes financeiros externos de liberar os recursos.[307]

Não obstante o Banco considerar desejável apoiar Horácio Lafer e João Neves nos centros de decisão do governo brasileiro, não poderia prometer, de antemão e antes que os projetos elegíveis fossem sequer elaborados (quanto mais avaliados), liberar recursos que totalizassem uma certa quantia, incondicionalmente. O Banco não apenas era proibido estatutariamente de realizar um tal comprometimento, como fazê-lo seria a pior das táticas políticas para preservar sua capacidade de influenciar o governo brasileiro ao longo do tempo — uma vez que o financiamento prometido, sob certas condições, era o principal recurso de poder à disposição do Banco para induzir o governo brasileiro a satisfazer as condições impostas. Neste sentido, diante da necessidade de manter o apoio a seus interlocutores brasileiros sem perder o trunfo que permitia

---

[307] Os seguintes memorandos de João Neves e Horácio Lafer, para Vargas, falam por si próprios. Em 24/02/51, Neves escreveu a Vargas: "Melhor teria sido se, como desejava o nosso Lafer, em lugar de US$ 250 milhões conseguíssemos logo US$ 500 milhões. Praticamente os conseguimos — e até mais — pois a quantia de US$ 250 milhões, ficou bem claro, não é um limite, mas um começo de conversa. **Tudo está em que não haja razões ou fatos que quebrem esta linha de política externa e de política econômico-financeira...Creio não me enganar dizendo-lhe que é o setor mais importante para o êxito de seu governo"** (GV 51.02.19/1). Na exposição de motivos entregue ao presidente em 06/02/1952 justificando o projeto do BNDE, por sua vez, Lafer argumentaria para o presidente que o "excelente resultado" das negociações com o Eximbank e o BIRD deviam-se ao "alto conceito que o governo de Vossa Excelência desfruta no exterior e a plena confiança depositada na política financeira do seu governo, alicerçada no equilíbrio orçamentário, no combate à inflação e no firme apoio à iniciativa privada..."; assim sendo apenas porque a "política financeira do seu governo, especialmente no que toca ao repúdio à emissão de papel-moeda como fonte supletiva às necessidades administrativas normais, levou os organismos financiadores internacionais à convicção do acerto das presentes iniciativas e do reflexo que elas terão sobre o futuro do país" (*apud* G. Vargas, *O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. III, pp. 101-102).

influenciá-los, os termos vagos dos memorandos conjuntos de abril e setembro de 1951 eram ideais para assegurar a influência política do Banco sem deixar de sinalizar que existia uma grande disposição de liberar recursos, *se as circunstâncias* não se alterassem de modo imprevisível. E as circunstâncias se alteraram mais rapidamente do que se imaginara, tornando a barganha altamente sinuosa.

Pouco tempo depois de finalizada a barganha de setembro de 1951, Vargas realizou um discurso agressivo contra as remessas de lucro das filiais estrangeiras, que estariam se aproveitando de uma brecha legal da SUMOC para "sangrar" a economia brasileira (G. Vargas, *O Governo Trabalhista do Brasil,* vol. II, p. 68 e segs.). Logo depois, o próprio ministro Lafer participou de uma coletiva na imprensa em que, em conjunto com Ricardo Jafet, buscava justificar moderadamente a iniciativa do presidente (*O Observador Econômico e Financeiro,* 01/52), que vários indícios sugerem não ter sido sugerida e discutida com o presidente nem pela Fazenda nem pela Assessoria Econômica, mas sim por Ricardo Jafet e, particularmente, J.S. Maciel Filho (GV 52.01.18; P.A. Corrêa do Lago, 1982, p. 110 e segs.). Não obstante serem incapazes de desautorizar a iniciativa autônoma do presidente, Horácio Lafer e João Neves passaram a buscar remediar o estrago provocado por ela, vetando, por exemplo, a divulgação de um memorando de justificativa escrito por Ricardo Jafet (GV52.01.31/4), enquanto iniciavam as negociações com a diplomacia norte-americana para a aprovação de uma Lei do Mercado Livre de Câmbio que facilitaria as remessas de lucro (GV 52.01.31/4).

Como a iniciativa do presidente ameaçava frontalmente a rentabilidade dos investimentos estrangeiros no país, ela estava inteiramente em desacordo com as condicionalidades implícitas para a liberação dos recursos externos. Merwin Bohan, o último chefe da seção norte-americana da CMBEU, e um dos principais críticos norte-americanos da forma como John Foster Dulles resolvera interromper a cooperação (sugerindo "break of faith" de seu chefe), rememoraria em meados de 1953 o desenvolvimento da barganha reconhecendo que o gesto de Vargas criara uma grande desconfiança no interior da diplomacia norte-americana quanto às intenções do governo, no início de 1952 (NA 832.00TA/5-2053, anexos 14). Até então, por exemplo, acreditava-se que Vargas seria plenamente favorável até mesmo à participação de firmas estrangeiras na prospecção e exploração do petróleo brasileiro, embora o clima político desfavorável não permitisse que ele consentisse isto imediata e publicamente (NA 832.2553/10-1950; 4-1251). A denúncia contra o "sangramento" do país pelas remessas de lucro, entretanto, praticamente coincidiu com a divulgação do projeto do governo para a Petrobrás que, embora admitisse uma participação

marginal e associada do capital estrangeiro em empreendimentos controlados pela *holding* proposta, foi tomado consensualmente pela diplomacia norte-americana e pelos representantes do cartel do petróleo como um convite falso, à medida que oferecia condições consideradas muito desvantajosas para a participação das filiais (NA 832.2553/1-752).

A partir de então, os diplomatas norte-americanos passaram a negociar vários recuos do governo para autorizar a liberação dos primeiros empréstimos para financiar os projetos da CMBEU. No primeiro documento norte-americano de avaliação das atividades da CMBEU, em outubro de 1951, o chefe interino da seção norte-americana, Merwin Bohan, sintetizou com clareza as concessões que já vinham sendo exigidas dos brasileiros, e os êxitos que vinham conseguindo em obtê-las (NA 832.00-TA/10-1151). Em primeiro lugar, exigiam que os brasileiros constituíssem um fundo que permitisse o financiamento dos gastos em moeda local dos empreendimentos que fossem aprovados pela CMBEU.

De fato, as primeiras negociações entre brasileiros e norte-americanos foram marcadas pela solicitação brasileira de que o Banco Mundial financiasse mesmo os gastos em moeda nacional incorridos com a realização dos empreendimentos (NA 832.00/3-651, anexo 1; NA 832.00-TA/6-451; 6-1551). A alegação dos brasileiros era reveladora das restrições que levavam o governo a depender tão crucialmente de um bom encaminhamento das negociações internacionais: a escassez dos meios de centralização de recursos internos, uma vez que uma reforma tributária ou financeira fôra não menos que um tabu da campanha presidencial de 1950 (NA 832.00-TA/3-352), sendo abertamente recusada por Horácio Lafer em várias ocasiões. Os diplomatas norte-americanos teriam deixado claro que a concessão dos recursos externos dependeria, porém, de um esforço correspondente dos brasileiros para obter os recursos em moeda interna de maneira que não dependesse de emissões monetárias. Embora preferissem que a contrapartida brasileira fosse obtida por meio de uma reforma tributária, compreendiam as restrições que eram aludidas pelos brasileiros e toleravam a alternativa efetivamente seguida. Esta alternativa lhes era conhecida com detalhes, no início de outubro de 1951, antes que a proposta fosse sequer enviada para o Congresso Nacional: a constituição de um fundo por meio de empréstimos compulsórios mantidos à distância do Banco do Brasil e do Tesouro, à disposição de uma instituição financeira semelhante à "Corporación de Fomento" chilena e à "Nacional Financiera" mexicana, e que teria carta branca do Congresso Nacional para garantir os empréstimos tomados no exterior e canalizá-los sem a necessidade de nova autorização legislativa para cada projeto elaborado — em suma, o BNDE (NA 832.00-TA/9-651; 10-1151).

Os diplomatas norte-americanos também vinham exigindo um projeto de reforma da administração da rede ferroviária brasileira como condição para que os financiamentos do

Eximbank para a área de transporte fossem efetivamente liberados. O grau de interferência neste caso foi ainda maior, pois o projeto de lei que depois seria enviado por Vargas ao Congresso, criando a RFFSA, teria sido nada menos que redigido inteiramente na CMBEU, segundo diretrizes claramente condicionadas pela seção norte-americana (NA 832.00/4-1452). Nas palavras do memorando de Merwin Bohan, a idéia básica era que constituir uma organização central que agisse:

> "...as a buffer between politics and management...Only a large, authoritarian and efficient management organization can do the full job...We should spare no effort or expense in preparing the basic legislation and in obtaining the expert assistance necessary for organizing and starting the operations of the authority...This program is doing surpringly well...While the central projects can be forwarded as soon as completed, final financing should await agreement on organizational reforms" (NA 832.00-TA/10-1151).[308]

A pressão diplomática, porém, aumentou bastante depois da decisão de Vargas de modificar retroativamente o registro do capital estrangeiro investido para efeitos de cálculo das remessas legalizadas, com a discordância de Rômulo de Almeida e Ricardo Jafet (GV51.12.29/2 e GV 53.01.12/5) e sob nítida influência de J.S. Maciel Filho (GV 52.01.18). Para este recuo, as gestões de Lafer e Neves da Fontoura foram centrais, uma vez que negociaram diretamente com a diplomacia norte-americana a respeito da promessa de aprovação da Lei do Mercado Livre (NA 832.00-TA/3-1052; 3-1152) e propuseram ao presidente os termos do recuo, diante da ameaça norte-americana de que os primeiros empréstimos da CMBEU seriam bloqueados enquanto uma solução para o problema das remessas não se produzisse. A seguinte passagem é ilustrativa da extensão em que João Neves transmitiu e usou o argumento ameaçador de que os empréstimos externos não seriam liberados, como instrumento de pressão para contornar as resistências internas ao recuo que se propunha a negociar no exterior, em bilhete ao chefe de gabinete de Vargas, Lourival Fontes:

> "Eu não sei se penso certo ou errado, mas para mim o ponto fundamental do atual governo é a recuperação econômica do país, a recuperação do nível de vida, a reabilitação dos transportes internos, o desenvolvimento das indústrias básicas e o saneamento financeiro do Tesouro. Mas nada disso se consegue sem se proscrever a ajuda financeira do exterior, vale dizer dos Estados Unidos...Tudo ia marchando muito bem, quando surgiu a questão do retorno de capitais. Você sabe — e eu repito firmemente — que eu concordo plenamente com as razões que levaram o presidente ao decreto...Eu sustento que o presidente não deve dar marcha-a-ré; poderia talvez esclarecer ou interpretar o decreto dele, talvez parcialmente. Isso é o que tenho dito sem refolhos (ainda ontem voltei a fazê-lo) ao embaixador dos Estados Unidos. Agora, esse malfadado debate pode levar eventualmente (não acredito nisso) a que não sejam feitos os primeiros financiamentos até 30 de julho (sic). Se isso acontecesse ruiria todo o plano financeiro e, então, penso eu, o

---

[308] Mais tarde, a Embaixada norte-americana informaria ao Departamento de Estado que a pressão exercida pela seção norte-americana da CMBEU tinha sido plenamente exitosa ao redigir conjuntamente o projeto de lei que Vargas remeteu ao Congresso Nacional (NA 832.00/4-2852).

governo teria que polarizar uma obra orgânica de recuperação econômica e saneamento financeiro para uma política de estilo peronista, isto é, inflação levada ao auge, emissionismo sem tréguas, falta de divisas, demagogia financeira, e sabe Deus que conseqüências daí adviriam no plano interno e internacional em face do comunismo. Minha batalha, tenaz e silenciosa, tem sido a de evitar esse desfecho" (GV52.01.31/4).

No outro lado da negociação, João Neves solicitava aos interlocutores estrangeiros que apoiassem a posição política de Horácio Lafer e dele próprio no governo, que seria muito ameaçada pelo eventual bloqueio da liberação dos primeiros empréstimos, impossibilitando que ambos continuassem encaminhando favoravelmente, do interior do governo brasileiro, as concessões exigidas pelos norte-americanos em troca da oferta de dólares. Como descrevia o embaixador Johnson em 12 de março de 1952:

"I met with Foreign Minister and continued discussion... It is evident that Foreign Minister id deeply concerned about possible effects of banks withholding action on Joint Commission projects until a satisfactory Brazilian action on exchange decree... He professed belief it would have damaging effects on position of Lafer in particular, and on those that elements in government who are struggling for effective cooperation with US... He considers it particularly unfortunate that this crisis has arisen just at moment when US and Brazil are approaching agreement on various important matters long under study. He mentioned specifically in this connection military agreement and pending discussion on sales of monazite and still unconcluded manganese and uranium questions... While he did not specifically say so, he indicated that a political crisis which would result in Lafer's departure might jeopardize or seriously retard our agreement on other matters... I have personally been at particular pains to point out to him on repeated occasions our practical difficulties, and our disagreement with them on the subject of foreign exchange decree... urging that he and Minister of Finance facilitate our task of trying to help Brazil by speeding up as much as possible action of foreign exchange decree, which Minister of Finance's comite now trying to work out on practical terms". (NA 832.00-TA/3-1152).

Diante da promessa de um rápida aprovação da Lei do Mercado Livre, os primeiros empréstimos para a CMBEU foram finalmente liberados em junho de 1952, pouco antes da data-limite para que os recursos do BNDE fossem autorizados pelo Congresso Nacional — o que inviabilizaria jurídica e financeiramente o Plano Lafer. Embora Valentim Bouças (GV52.05.26) comemorasse o fato de que os recursos externos fossem liberados antes da efetiva aprovação da Lei de Mercado Livre (Lei 1807, finalmente aprovada em 07/01/1953), o ritmo de liberação de recursos do Banco Mundial diminuiu sensivelmente depois dos empréstimos à Comissão Estadual de Energia Elétrica-RS e à Central do Brasil em junho de 1952. A tática de protelação financeira estava nitidamente vinculada ao acompanhamento dos recuos e concessões do país nos próprios relatórios enviados pela seção norte-americana da CMBEU para o Departamento de Estado e, no que tange ao Banco Mundial, era plenamente coerente não apenas às pressões políticas e econômicas a que a alta cúpula do Banco estava sujeita, mas também ao modo como concebia o papel central do capital estrangeiro no modelo de desenvolvimento dos países financiados. De fato, documentos diplomáticos comprovam que a alta cúpula do Banco Mundial havia decidido protelar

ao máximo a liberação de novos recursos enquanto a Lei do Mercado Livre não fosse aprovada, impondo-a como condicionalidade em conversas confidenciais, e em pleno acordo com a diplomacia norte-americana.[309]

Se a resistência a emprestar antes da aprovação de um estatuto mais favorável para as remessas de lucro expressa a importância que se conferia à participação de firmas estrangeiras no desenvolvimento do país, esta importância ficaria ainda mais clara nas circunstâncias que envolveram a reorganização do setor elétrico brasileiro no período, e emblematicamente no episódio da liberação do empréstimo para as Empresas Elétricas Brasileiras — conglomerado subsidiário da American & Foreign Power (AMFORP) que foi destinatário do primeiro empréstimo liberado para o setor elétrico e do maior de todos os empréstimos (US$ 41 milhões) liberados a partir dos trabalhos da Comissão Mista. Este conglomerado elétrico dispunha de concessões em São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia e outros quatro estados, sendo a maior empresa norte-americana no Brasil (NA 832.2614/11-7-51).

A participação estrangeira no setor elétrico brasileiro (sobretudo da LIGHT e da AMFORP) há tempos era motivo de controvérsia, em que os críticos argumentavam que as empresas eram incapazes de ampliar satisfatoriamente a geração de energia, melhorar o serviço de distribuição e cobrar tarifas justas, e os representantes das empresas diziam-se impedidos legalmente pelo Código de Águas (instituído por Vargas em 1934) de cobrar tarifas remuneradoras o suficiente para ampliar a oferta (cf. Catullo Branco, 1975; J.L. Lima, 1984; e N. J. de Castro, 1985). A controvérsia ficou mais acirrada e premente quando o presidente Getúlio Vargas deu a entender, em sua Mensagem ao Congresso Nacional de 1951, que o programa energético federal tinha forte "tendência nacionalizadora", estando pronto a apoiar também programas estaduais neste sentido:

> "O aumento da produção de energia elétrica constitui imperativo do programa de governo...A vigilância do poder público, aqui, como em todo mundo, tornou-se indispensável para suprir as deficiências do regime de concessão...Demais, a profunda mudança operada na conjuntura mundial com a crise de 1929 acarretou, de um lado, a diminuição do comércio internacional e a paralisação virtual do fluxo de capitais e, de outro, o grande desenvolvimento de nossos laços econômicos internos pelo progresso da produção industrial possibilitou largo incremento na formação de capitais nacionais. Dessas novas condições, decorreu a possibilidade prática da aplicação do princípio da nacionalização progressiva firmado pelo Código de Águas...Apesar de lucrativas, as grandes empresas não têm atraído novos capitais em proporção conveniente e vêm retardando seu ritmo de expansão para não ultrapassar as possibilidades de auto-financiamento ou de obtenção de créditos com o apoio dos governos. É uma característica da época atual o desinteresse do capital

[309] Nos termos do documento diplomático reproduzido na coletânea *Foreign Relations of the United States* editada pelo *National Archives*, datado de outubro de 1952: "In june, when the bank make two loans to Brazil, it was given assurances that the (free-market) bill would be passed promptly. The Bank management has taken the attitude that the Bank should not go ahead with adittional loans to Brazil until the free market bill with respect to capital transactions has been enacted" in *FRUS*, 1952-54, IV, p. 597). Para a demonstração de que a tática de protelação também foi seguida pelo Eximbank, ver NA 832.2553/5-2152.

privado para serviços de utilidade pública. Mesmo nos Estados Unidos, tais empresas encontram-se em grandes dificuldades de financiamento. Cumpre acrescentar que essas dificuldades não são estranhas à tendência nacionalizadora nos principais países europeus...Verifica-se hoje, entre nós, um déficit de instalações produtoras de energia elétrica da ordem de meio milhão de quilowatts. Há, por outro lado, enormes demandas potenciais a atender como decorrência das inadiáveis necessidades de industrialização...É indispensável, por isto, que o governo assuma uma posição ativa em face do problema de criação de novos recursos de energia elétrica...um grande acréscimo das atividades administrativas do governo com o desempenho das funções fiscalizadoras da contabilidade e da implantação do princípio tarifário do 'serviço pelo custo', além das tarefas precipuamente técnicas de engenharia e financeiras, sobretudo com a concretização dos projetos relativos ao fundo e ao banco de eletrificação...A oferta de energia deve preceder e estimular a demanda. A falta de reserva de capacidade e as crises de eletricidade são processos de asfixia econômica de conseqüências funestas. É indispensável, por isto, que o Poder Público assuma a responsabilidade de construir sistemas elétricos, onde sua falta representa maiores deficiências. A iniciativa de vários governos estaduais, como o de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, de construírem usinas e sistemas de transmissão e distribuição, merece apoio do governo federal através de assistência técnica, financiamento e auxílio financeiro" (G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, pp. 156-9).

O problema do programa nacionalizante de Vargas era que parte importante da expansão imaginada do setor elétrico dependia de recursos a serem obtidos por meio da "cooperação internacional", ou melhor, não por meio do estímulo às empresas estrangeiras e sim pela barganha de recursos transferidos junto ao Banco Mundial e ao Eximbank, como admitido na própria Mensagem de 1951:

"A carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifícios dos níveis de vida, reclama um crescente influxo adicional de capitais estrangeiros...Em face da experiência do após-guerra na finança mundial, devemos esperar mais da cooperação técnica e financeira de caráter público. Até porque a maior aplicação de capitais privados pressupõe a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões públicas em setores básicos, tais como energia e transporte...Nossas fontes de capitais públicos são hoje o governo norte-americano, através do Eximbank, e os organismos internacionais, criados em Bretton Woods, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional ..." (idem, pp. 187-8).

A vulnerabilidade deste projeto é que ia de encontro às concepções e interesses dos bancos financiadores e de grupos internos defensores de um estilo de "cooperação internacional" um tanto diferente daquele proposto pela Mensagem Presidencial de 1951, o que ficava explícito na seguinte passagem do Relatório Geral da CMBEU, repetindo a orientação geral privatista do Relatório Abbink de 1948 nas críticas ao Código de Águas e atacando abertamente a proposta de criação da Eletrobrás em 1954:

"Parece ser mais prudente confiar numa regulamentação que assegure à indústria de energia o cumprimento de suas funções como serviço básico, do que constituir-se o governo como responsável por toda a expansão futura nesse setor. A ação deste deve ser principalmente reguladora e supletiva" (CMBEU, 1954, p. 269)

O conflito estava pôsto desde o início da "cooperação": enquanto Vargas preferia contar com recursos externos sem perder a capacidade de decidir sobre a destinação destes recursos (ou

seja, sem que a dependência financeira implicasse em perda de autonomia decisória), os bancos usaram o controle de fundos financeiros como um recurso político para buscar preservar a posição do capital estrangeiro no setor elétrico brasileiro, com apoio das seções brasileira e norte-americana da CMBEU. O conglomerado canadense da LIGHT já fôra agraciada pelo primeiro empréstimo do Banco Mundial para o Brasil em 1949, recebendo US$ 75 milhões para expandir as operações de suas várias subsidiárias (e mais US$ 15 milhões depois) mas, segundo um memorando enviado pelo vice-cônsul em São Paulo ao Departamento de Estado em março de 1950, *"this will not be sufficient to do more than postpone for a little while the need for a considerable increase in the capacity of the São Paulo network"* (NA 832.2614/3-1750). Uma vez instituída a CMBEU, as primeiras solicitações governamentais brasileiras (o empreendimento federal da CHESF em Paulo Afonso e os empreendimentos estaduais no Rio Grande do Sul, pela CEERG, criada em 1943; Minas Gerais, pela CEMIG, criada em 1952; e São Paulo, pela USELPA, em 1953) concorriam por recursos com as solicitações feitas pela AMFORP e pela LIGHT. O Departamento de Estado sabia ser necessário dosar o atendimento às solicitações governamentais (mas de preferência através de contratos de fornecimento de equipamentos por exportadores norte-americanos) com a preservação do poder de mercado e da capacidade de expansão das filiais estrangeiras no setor, em ameaça política e econômica evidente:

"1. CHESF. With a specific commitment on the part of this government to facilitate supply and equipment for this national power project, it is politically important that there be no delay in priority assistance. A large American contracting company has already had difficulties in connection...**and any further deferrals of priorities would hardly be helpful to our relations or enhance the position of the American concern having the construction contract.**

2. Rio and São Paulo LIGHT. These companies serve the two largest metropolitan areas of Brazil...**Any delays in the completion of these programs would certainly have important repercussions upon our relations.**

3. Cia. Força e Luz de Minas Gerais; Cia Energia Elétrica de Bahia; Cia Paulista de Força e Luz. The above companies are part of the AMFORP Brazilian operating chain. Badly in need of replacement or expansion of equipment, these particular operating units of the parent organization have been under fire, locally, for their failure to improve service. The projects represent the initial step by the owners to meet the demands for improvement of service. **In view of the growing agitation in Brazil for public power ownership, it is highly important not to add to the problems of this American capital investment (regarded as the largest in Brazil) through any action tending to delay completion of its current program**". (NA 832.2614/11-7-51).

A preocupação da diplomacia norte-americana era compartilhada pela alta cúpula do Banco Mundial. O ocupante do cargo diplomático de chefe da seção norte-americana da CMBEU, Burke Knapp, era um funcionário do Banco Mundial que fôra indicado, por solicitação direta de Dean Acheson a Eugene Black, pelo próprio Banco (NA 832.00 TA/ 7-1851), que era confidencialmente considerado por Acheson como "a fonte de financiamento em primeira instância" dos empréstimos para o Brasil (NA 832.00 TA/ 3-2752). Knapp voltaria para o Banco em agosto de 1952 para

assumir o cargo de diretor da Divisão do Hemisfério Ocidental, de onde bloquearia o financiamento dos projetos recomendados pela CMBEU quando o governo Eisenhower resolveu interromper a cooperação, tornando-se mais tarde vice-presidente do Banco. O próprio presidente do Banco Mundial, Eugene Black, entrara no Banco em 1947 como representante norte-americano indicado pelo Departamento de Estado, graças a seu renome em Wall Street por ser vice-presidente do Chase National Bank of New York, tornando-se entre 1949 e 1963 o mais duradouro presidente do Banco Mundial (Mason & Asher, 1973, p. 50). A circularidade de elites políticas e econômicas no eixo Washington-Wall Street (que seria ampliada no governo Eisenhower mas já se verificava no governo democrata) facilitava uma ação coordenada em que os interesses do Banco podiam ser combinados aos da diplomacia norte-americana, que não obstante guardava para si uma "fonte de financiamento em segunda instância" (o Eximbank) quando fosse necessário implementar iniciativas com as quais o Banco não concordava ou não tinha condições de realizar. No caso do setor elétrico brasileiro, porém, a concordância de interesses era evidente, pois o Banco Mundial não desagradaria tanto os acionistas de Wall Street dos grandes conglomerados no Brasil (LIGHT e AMFORP) quanto os planos da diplomacia norte-americana, em nome de projetos nacionalizantes varguistas que eram frontalmente contrários à própria concepção de desenvolvimento equilibrado do Banco.

Por outro lado, a cúpula do Banco Mundial não podia deixar de divulgar o caráter "técnico" de seus posicionamentos, sabendo se preservar diante de um tema politicamente tão central quanto os termos da associação de empreendimentos públicos e privados na expansão do setor de energia no Brasil. Neste sentido, a solicitação do Estado do Rio Grande do Sul para o financiamento do plano de eletrificação do Estado foi imediatamente redirecionada por Eugene Black para o corpo técnico da CMBEU embora, segundo memorando de Burke Knapp ao Departamento de Estado, Ary Torres expressasse na seção brasileira da Comissão Mista a mesma preocupação que fizera o Banco Mundial recusar analisar e atender isoladamente a requisição: a preocupação com os possíveis conflitos entre os interesses da Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e da AMFORP (na figura da Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense, CEERG, que seria encampada pelo governador Leonel Brizola no final da década), e o temor de que a intervenção da CMBEU poderia ser vista no Brasil apenas um meio de protelar ainda mais o empréstimo solicitado (NA 832.2614/11-3051). Significativamente, Eugene Black afirmava para Knapp e Torres que o desejo do Banco era conhecer *"the views of the Joint Comission regarding this program and the place which it should take in the general economic development for Brazil"* (idem), impondo depois várias condições para o encaminhamento do empréstimo, conforme a descrição feita pelo cônsul norte-americano em Porto Alegre de sua

conversa pessoal com o presidente da instituição multilateral: 1) formação de uma autarquia para responsabilizar-se pelo empréstimo; 2) garantia federal do empréstimo estadual; 3) determinação de prioridades na seleção dos projetos, sob fiscalização do corpo técnico do Banco Mundial (NA 832.2614/12-1351).

Neste ponto, embora a fiscalização fosse revestida de um caráter técnico e fosse implementada por engenheiros, a questão mais importante para a definição dos projetos governamentais prioritários que podiam ser financiados pelo Banco era de fato a sobrevivência da filial estrangeira ou, nos termos mais técnicos dos relatórios anuais do Banco Mundial, *a possibilidade de complementaridade ou concorrência direta* entre os projetos governamentais e a expansão da filial estrangeira no setor de geração ou no de distribuição, onde o grosso de seus lucros eram feitos. Com efeito, a opinião do oficial responsável do Banco, no relato do cônsul norte-americano, era a de que os projetos governamentais no Rio Grande do Sul atenuariam o descontentamento popular com a falta de energia e poderiam até aumentar a rentabilidade da filial estrangeira no setor de distribuição (antecipando o modelo que se consolidaria alguns anos depois no resto do Brasil):

"The present situation is that the CEEE (Comissão Estadual de Energia Elétrica) can be expected to restrict CEERG (Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense) distribution to Porto Alegre and Canoas...The CEERG franchise is scheduled to end in seven years **but it will still be in a position to continue operation, particularly since it is the only company that has distribution lines in Porto Alegre**. At least one IBRD official has commented that he personally does not see how a loan to the CEEE would in any way hurt the CEERG. He maintains that the local CEERG steam generating plant is inefficient...but that the company has a valuable investment in its distribution system. He maintains that the present inefficient CEERG generating plant that **they must be making their profit out of the distribution system and not out of production, therefore, whether or not their steam plant is used should not make a great deal of difference financially. He also maintains that if the CEEE is not able to supply the city until 1962, 1963 or 1964, instead of 1957 or 1958, there will be just that much more pressure and ill feeling toward the CEERG".** (NA 832.2614/12-1351).

Tabela 81 Energia Elétrica – RS (AMFORP e CEEE) %

ANO	AMFORP	CEEE	TOTAL
1949	95,7	4,3	100,0
1950	93,3	6,7	100,0
1951	95,4	4,6	100,0
1952	91,0	9,0	100,0
1953	84,0	16,0	100,0
1954	71,0	29,0	100,0
1955	68,0	32,0	100,0
1956	62,1	37,9	100,0
1957	48,5	51,5	100,0
1958	35,6	64,4	100,0

Fonte: N.J. Castro, 1985, p. 165.

Mais do que financiar apenas os empreendimentos públicos que não ameaçassem diretamente as filiais estrangeiras, o principal recurso à disposição da diplomacia norte-americana e do Banco Mundial para influenciar a configuração da expansão do setor elétrico brasileiro era mesmo o financiamento conferido às próprias filiais estrangeiras. Embora a AMFORP fosse diretamente favorecida pelo Departamento de Estado por ser uma empresa norte-americana, o Banco Mundial mantinha uma indisfarçável preferência pelo grupo LIGHT, cuja filial mexicana recebera o segundo empréstimo do Banco Mundial para a América Latina, em 1949 (Mason & Asher, 1973, pp. 158 e segs.). No que tange às relações entre o Brasil e o Banco Mundial, a LIGHT não foi só a primeira destinatária de um empréstimo para o Brasil, também em 1949, como obteve nada menos que 56% do valor total de todos os empréstimos feitos pelo Banco no país até 1958. Além dos empréstimos liberados pelo Banco Mundial para a AMFORP em 1950 (US$ 15 milhões), para a LIGHT em 1949 (US$ 75 milhões) e em 1951 (US$ 15 milhões), o mais significativo dispêndio aprovado e liberado a partir dos trabalhos da Comissão Mista foi, de longe, o empréstimo conferido à AMFORP pelo Eximbank (US$ 41,1 milhões); somando um novo empréstimo conferido à LIGHT pelo Banco Mundial em 1954 (US$ 18,8 milhões), cerca de um terço (US$ 60 milhões) do total de recursos liberado pelos bancos (US$186 milhões) dentre os 41 projetos (ou US$ 387 milhões) aprovados pela CMBEU destinou-se a apoiar a expansão das duas grandes filiais estrangeiras no setor de energia elétrica.

Tendo em vista a resistência que Vargas manifestava publicamente contra a participação estrangeira no setor elétrico, o maior óbice para a aprovação dos primeiros empréstimos em junho de 1952 foi precisamente sua demora constrangedora em aprovar o empréstimo para a AMFORP, sem o qual os norte-americanos — Dean Acheson à frente — afirmavam que não liberariam qualquer outro empréstimo para a CMBEU. Se isto não fosse feito até 31 de junho de 1952, porém, o governo federal perderia as contrapartidas votadas pelo Congresso Nacional para a constituição do BNDE, de maneira que Vargas estava em um dilema inescapável: ou liberava um empréstimo que ia de encontro a seus projetos nacionalizantes para o setor elétrico, ou todo o esquema financeiro armado para a superar "cooperativamente" os estrangulamentos de infra-estrutura básica ruiria de início. O presidente teve que recuar, diante das pressões diplomáticas que experimentou (NA 832.00 TA/ 6-652).

As pressões diplomáticas norte-americanas indicam a dificuldade de implementar um projeto estatizante que não controlava com autonomia os recursos financeiros necessários, dependendo da obtenção de recursos contingentes de uma barganha internacional em que os interlocutores controlavam a liberação de recursos exatamente para favorecer um projeto privatista. De todo modo, um certo compromisso se realizou: antes da decisão do governo Eisenhower de

interromper os trabalhos da CMBEU, o *lobby* das filiais estrangeiras não foi suficiente para impedir o financiamento de empreendimentos públicos, uma vez que os três empreendimentos estaduais financiados na geração de energia (CEERG, CEMIG e USELPA) atendiam regiões à beira do colapso energético e que podiam, também, assegurar fornecimento de energia para áreas cuja distribuição estava sob controle de filiais estrangeiras — antecipando a distribuição de tarefas que se consolidaria na segunda metade da década de 1950 e na seguinte. Mas o único projeto elétrico da CMBEU financiado depois da ruptura da cooperação financeira foi outro empréstimo para a LIGHT em 1954, no valor de US$ 19 milhões, ao contrário dos três projetos públicos anteriores na fila (CHESF, Cia. Nacional de Energia Elétrica-SP, Cia. Mato-Grossense de Eletricidade), e do imediatamente posterior (CEMIG).

Tabela 82 CMBEU: Projetos no Setor de Energia Elétrica

EMPRESA	CUSTO (US$/mil)	CUSTO (Cr$/milhões)	META (KW)	PARTICIPAÇÃO (%)
N 5 - Comissão Estadual de Energia Elétrica - CEEE (Rio Grande do Sul)	25.000	1.004	137.200	20,1
N 6 - Usinas Elétricas do Paranapanema S.A. (São Paulo)	10.000	555	60.000	8,8
N 9 - Empresas Elétricas Brasileiras (AMFORP)	41.140	1.346	170.660	25,0
N 11 - Companhia de Eletricidade do Alto Rio Grande - CEARG (do Grupo CEMIG)	7.300	150	24.000	3,5
N 12 - Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF	8.500	120	60.000	8,8
N 14 - Companhia Nacional de Energia Elétrica (S. Paulo)	1.470	17	9.600	1,4
N 22 - Companhia Matogrossense de Eletricidade	1.630	34	11.410	1,6
N 24 - Companhia Força e Luz de S. Paulo (Grupo Light)	18.790	316	160.000	23,5
N 29 - Companhia de Eletricidade do Alto Rio Doce - CEARD (do Grupo CEMIG)	15.916	1.061	50.000	7,3
TOTAL	129.746	4.603	682.870	100,0

Fonte: N. J. Castro (1985), p. 159

Não surpreende que, depois de ter sido forçado a protelar a realização de seus planos nacionalizantes para o setor elétrico para preservar a "cooperação internacional", a ruptura unilateral da mesma levou o presidente a retomar mais decididamente seus projetos temporariamente paralisados, contando agora com maior mobilização interna de recursos. Exatamente em março/abril de 1953, depois de receber a notícia de que os trabalhos da CMBEU seriam interrompidos e que nenhum outro projeto que estudava ou já aprovara seria financiado, sua equipe de assessores diretos (agora chefiada por Jesus Soares Pereira) finalizou o primeiro dos quatro projetos de lei que reformulariam o setor elétrico brasileiro: a constituição do Fundo Federal de Eletrificação, que seria enviado em maio para apreciação do Congresso, mas aprovado apenas em 31/08/1954, depois do suicídio de Vargas (ver J.S. Pereira, 1975, cap. 4).

Contando com dotações orçamentárias, com 20% da arrecadação de taxas de despachos aduaneiros e principalmente com o Imposto Único sobre a Energia Elétrica (IUEE, um imposto sobre o consumo de eletricidade), o Fundo visava "expressamente à constituição do capital das empresas públicas destinadas a investir no setor" (idem, p. 118).[310]

Menos surpreendente ainda é que, assim que a sanção presidencial à lei que criava a Petrobrás (Lei n. 2004, de 03/10/1953) e o fim do ano fiscal norte-americano retirassem de Vargas qualquer esperança de liberar os recursos que haviam sido destinados pelo Eximbank para os empréstimos da CMBEU em 1953, o presidente procurasse empolgar a opinião pública nacionalista para os novos projetos do setor elétrico, fazendo clara denúncia/ameaça contra os interesses estrangeiros no setor: Em discurso em Curitiba em 20 de dezembro de 1953, o presidente afirmou que os planos da Eletrobrás vinham sendo sabotados por filiais estrangeiras que já tinham em cruzeiros mais de 200 vezes aquilo que investiram em dólares, e que produziam cruzeiros para enviar dólares para o exterior. Era necessário, portanto, criar os fundos necessários para implantar a indústria elétrica nacional, ou seria obrigatório nacionalizar os empreendimentos privados que não davam os resultados desejados (NA M-1487: 732.00/1-554; M-1489: 832.2614/12-2153). Muito embora suas ameaças não se concretizassem até sua morte, esta era mais uma das idas e voltas que a tentativa de mobilizar recursos internos e externos induzia o presidente a dar, como o fez na questão das remessas de lucro e como ensaiou fazer, algumas vezes, na questão do petróleo.

Ao contrário do setor elétrico e da remessa de lucros, porém, os programas petrolíferos do governo não foram moderados depois de serem originalmente publicados. Na verdade, seu pendor nacionalista seria ainda mais radicalizado ao ser discutido pelo Poder Legislativo. Antes disto, de todo modo, o projeto-lei do governo instituindo a Petrobrás como uma *holding* e admitindo a participação subordinada do capital estrangeiro em *joint ventures* foi imediatamente considerado inadequado pela diplomacia norte-americana, pelo Banco Mundial e pelo cartel do petróleo assim que se tornou conhecido, como veremos a seguir. Com um agravante ainda mais

---

[310] Por sua vez, o projeto definindo os critérios de repartição do IUEE entre as unidades da federação foi enviado em agosto de 1953; o projeto instituindo a *holding* do setor, a Eletrobrás, e o Plano Nacional de Eletrificação, apenas em abril de 1954. O PNE nunca seria aprovado formalmente, embora tenha servido de algum modo como diretriz para a expansão do setor, enquanto os demais seriam aprovados apenas na década de 60. A célebre Memória Justificativa do Plano Nacional de Eletrificação é provavelmente o melhor documento de época para esclarecer não só a história do setor elétrico brasileiro, como também para sintetizar os princípios que regulariam futuramente a progressiva estatização do setor de geração e transmissão nas áreas integradas por redes regionais, muito embora a resultante não fosse exatamente aquela imaginada pelo presidente: ver Vargas, G., *O governo trabalhista do Brasil,* IV, pp. 417 e segs. Sobre o papel que os grandes blocos de investimento estatal na geração de energia teriam, no projeto varguista, para ampliar a oferta à frente da demanda, regularizar as flutuações cíclicas da economia e implantar a indústria nacional de material elétrico pesado, ver S. Draibe, 1980; J.L. Lima, 1984; e N. J. de Castro, 1985.

importante: o petróleo era o principal item das importações brasileiras, em um momento em que o Brasil passava por uma crise cambial que poderia mostrar-se crônica, impossibilitando o pagamento em dia dos créditos externos que poderiam ser destinados ao país. Senão vejamos, recontando algo da história do fim da CMBEU e da crise da estratégia de "cooperação internacional".

***

É claro que, pelo menos desde o discurso do fim de ano de 1951, as freqüentes idas e vindas de Vargas irritavam os diplomatas norte-americanos e amedrontavam o Banco Mundial, pois criavam uma grande incerteza não só quanto à sua capacidade de influenciar o governo brasileiro nas direções que achavam desejáveis e necessárias mas também, ao não fazê-lo, de não garantir o pagamento dos recursos emprestados. O inegável nacionalismo do presidente, sua atitude no mínimo ambígüa para com o capital estrangeiro, sua longa indefinição quanto ao conflito entre Lafer e Jafet — e, depois, sua recusa em conferir a Lafer o poder de centralização de decisões que o Ministro dizia ser necessário para implementar o programa de estabilização inflacionária que defendia —, tudo isto sugeria aos representantes do Departamento de Estado e do Banco Mundial que Vargas não era suficientemente maleável para apoiar uma gestão austera da política econômica e criar um ambiente favorável à atração de capitais estrangeiros para o país — algo que consideravam fundamental para que o país superasse as dificuldades cambiais que o afligiam e pagasse, no futuro, os empréstimos que lhe seriam concedidos (NA 732.00/5-1253).

O que se tornou realmente decisivo para a deterioração final das relações entre o Brasil e os Estados Unidos foi, entretanto, a nova diretriz básica (e seu método) conferida à diplomacia norte-americana pelo governo republicano. A principal característica da orientação da diplomacia norte-americana nos anos de Eisenhower talvez tenha sido a prioridade máxima conferida ao combate do "expansionismo soviético" ("New Look Diplomacy"). Mas, contrariamente à Doutrina Truman (NSC-68), e inteiramente de acordo com a campanha republicana para estancar o crescimento do gasto governamental, dever-se-ia deter os soviéticos segundo uma nítida racionalização da aplicação das disponibilidades orçamentárias de acordo com a importância das diferentes regiões e países do mundo para o embate visando preservar as fronteiras ameaçadas do "Mundo Livre". Isto se faria em prejuízo daquelas regiões — parte da África, da Ásia, da Oceania e, sobretudo, da América Latina (com exceção da Guatemala e da Bolívia) — onde a

inexistência de alguma ameaça mais imediata de radicalização esquerdista permitia, à diplomacia norte-americana, rejeitar ou protelar o atendimento a solicitações de ajuda econômica inter-governamental, ou mesmo de manter exércitos convencionais dispendiosos, em troca da manipulação da ameaça de "retaliação nuclear massiva".[311]

Esta preocupação com a racionalização dos gastos ficaria clara na resposta do próprio presidente Eisenhower ao sentimento expresso de seu irmão, representante do novo governo em uma missão diplomática ao continente latino em meados de 1953, segundo quem algum tipo de aceno às solicitações latino-americanas deveria ser feito:

> "Countries like Burma, Thailand and the remaining parts of Indochina are directly open to assault. This does not apply in South America...(grants) apply whether or not the Communist menace seems to increse or decrease in intensity...if the Communist menace should recede in the area (Asia), we would consider ourselves still friendly, but we would feel largely relieved of any obligation to help them economically or militarily" (01/12/1954, *apud* S.G. Rabe, 1988, pp. 72-3).

O pragmatismo diplomático não implicava, porém, em abandonar inteiramente as regiões menos importantes do ponto de vista geopolítico. Embora elas não fossem eleitas para receber ajuda econômica em larga escala, eram fontes atuais ou potenciais, que não deviam ser desprezadas, de mercados, matérias primas e soldados para um eventual conflito mundial/regional, sendo portanto consideradas, nas palavras do presidente, *"still friendly"*. A estratégia destinada a preservar alianças políticas e laços de associação/dependência econômica nestas regiões passaria, então, pela celebração de tratados de defesa mútua, pela redução da proteção comercial, pela negociação de tratados de garantia de investimentos contra expropriação arbitrária e pela exigência de um ambiente favorável para a atração de firmas estrangeiras, mormente norte-americanas. A garantia de fornecimento de matérias primas essenciais para o funcionamento do sistema industrial e militar norte-americano estava entre as preocupações do novo presidente (um indisputável estrategista militar), como esteve nos motivos que levaram a administração anterior a implementar a política de assistência enunciada no Ponto IV, embora com métodos diferentes. Nas palavras do diário pessoal de Dwight Eisenhower, a

---

[311] O objetivo imediato de Dulles era baixar o orçamento militar norte-americano, custeado em US$74 bilhões no plano de Truman referente a 1952, para algo em torno a US$ 38 e 40 bilhões, possibilitando, em suas palavras, "maximum military strenght within economic capabilities" ou "biggest bang for the buck" (*apud* D. Brinkley, 1992, p. 21). O ex-chefe de Dulles, Secretário de Estado Dean Acheson, tornou-se fora do Departamento de Estado e dentro do Partido Democrata (influenciando seu líder nascente, J.F. Kennedy), o maior crítico da "Nova Visão". Ele acreditava que a estratégia de retaliação nuclear massiva não seria tão eficiente para deter o avanço esquerdista como fôra a mobilização dispendiosa de tropas convencionais, pois o uso de armas nucleares não era crível em conflitos periféricos; para ele, o "new look" era, no fundo, "defence on the cheap", motivada mais por metas orçamentárias pré-concebidas do que, propriamente, pelas necessidades de segurança militar norte-americana, com resultados ineficazes: "there is no bargain basement where peace is sold cheap" (idem, p. 22).

ênfase na livre iniciativa e no livre comércio não apenas aumentaria o bem-estar dos países pobres ("allow backward people to make a decent living — even if only a minimum one measured by American standards"), mas asseguraria um suprimento de estanho, cobalto, urânio, manganês e petróleo, dentre outros insumos, que se adequaria com maior rapidez às necessidades norte-americanas. Em seu diário, o presidente escrevia que:

> "...unless the areas in which these materials are found are under the control of people who are friendly to us and who want to trade with us, then again we are bound in the long run to suffer the most disastrous and doleful consequences" (*apud* S.G. Rabe, 1988, p. 65).

Nos termos dos memorandos internos do Departamento de Estado, o lema da nova administração era "trade not aid" (idem, ibidem), de modo que os fluxos privados de capital e comércio poderiam e deveriam substituir com vantagem as transferências inter-governamentais na função de desenvolver países pobres, desde que livres da ameaça comunista direta e, portanto, não considerados eleitos para receber assistência bilateral direta. O presidente e sua equipe, porém, ao defenderem a abertura de seus aliados aos investimentos das empresas norte-americanas, não agiam meramente como políticos republicanos influenciados pelos *lobbies* empresariais que financiavam o partido: tinham preocupações macro-estratégicas evidentes. A penetração/controle de firmas norte-americanas sobre setores de produção de insumos essenciais asseguraria o funcionamento do complexo industrial-militar do país, de maneira que a diplomacia defendia o lucro e o mercado ganho ou a ganhar pelas filiais norte-americanos também para defender toda uma logística de segurança militar que, internamente, integrava laboratórios públicos e empresas privadas no manejo de materiais estratégicos fornecidos do exterior. Irônico é que a política militarista de Eisenhower transformasse seu governo no maior defensor em décadas do que ele mesmo, em seu discurso de despedida do cargo, apelidaria criticamente de "complexo industrial-militar norte-americano".[312]

---

[312] Sobre a vinculação do sistema de ciência e tecnologia norte-americano às necessidades das forças armadas desde a I Guerra, ver Millet & Murray (1999), e para uma história dos projetos que levaram à bomba atômica e à bomba de hidrogênio, ver R. Rhodes (1995) e (1996). Sobre a importância do controle das regiões periféricas para o funcionamento do complexo industrial-militar norte-americano, neste período, ver W.A. Williams (1959), G. Kolko (1969) e H. Magdoff (1969). Nas palavras quase dramáticas do presidente: "A conjunção de um enorme aparato militar e de uma enorme indústria armamentista é nova na experiência americana...(visível) em cada cidade, em cada palácio de governo e em cada escritório do governo federal...Nós reconhecemos a necessidade imperiosa de tal desenvolvimento. Ainda assim, não podemos falhar em compreender suas graves implicações...O potencial para o desastroso crescimento desse poder fora do lugar existe, e persistirá" (*apud* P. L. Sandberg, pp. 84-85). Embora admitisse em seu discurso de despedida que o regime político norte-americano seria ameaçado pelos crescentes tentáculos deste complexo, o presidente Eisenhower esqueceu de dizer, porém, que o potencial de instabilidade política era muito maior no exterior. Na verdade, o fato de que em seu governo o Secretário de Estado fosse o irmão do diretor-chefe da CIA (respectivamente John Foster e Allen Dulles) relaxou o controle político interno sobre as atividades da CIA nas manobras para influenciar (fortalecendo ou

No que tange à América Latina, a orientação da política externa do governo Eisenhower foi expressamente definida pelo presidente em uma reunião do *National Security Council* em 18 de março de 1953, pouco depois da posse. O principal objetivo de seu governo em relação à região, em troca de uma redução tarifária para os produtos latino-americanos nos EUA, seria, nas palavras do presidente, encorajar...

> "...Latin American governments to recognize that the bulk of the capital required for their economic development can best be supplied by private enterprise and that their own self-interest requires the creation of a climate which will attract private investment." (*apud* S.G. Rabe, 1988, p. 65).

Neste sentido, o recado do presidente era complementado por seu Secretário de Estado, John Foster Dulles, que em seção do Comitê de Orçamento do Congresso afirmaria que, como o continente não vinha sendo ameaçado por ameaças esquerdistas ("Latin America's position in recent years has been relatively stable"), o Departamento de Estado reduziria transferências inter-governamentais que exigissem custosas dotações orçamentárias, liberando o caminho para a iniciativa privada norte-americana:

> "We ought as rapidly as possible to shift from government grants to private activities which I think often can develop muttually advantageous intercourse with others countries much more effectively than government itself...Perhaps Government can gradually get out of the business of handling activities of that sort through public appropriations... (*apud* Simon Hanson, 1953, pp. 2-4).

Uma maneira de reduzir os dispêndios orçamentários do Tesouro seria limitar a capacidade de empréstimo do Eximbank. Esta alternativa foi explicitamente sugerida, aliás, por Eugene Black, ex-representante do governo norte-americano no corpo de diretores do Banco mundial e agora seu presidente, em carta endereçada ao maior defensor de uma política de rígido equilíbrio orçamentário do governo Eisenhower, o Secretário do Tesouro George Humphrey, que respondeu simpaticamente à seguinte sugestão de seu colega: *"If you wish to economize, why not clip the wings of your Eximbank, which overlaps what we, the World Bank, should be doing?"* (Mason & Asher, 1973, p. 502). Com o apoio do presidente, o Secretário do Tesouro contraiu imediata e severamente os empréstimos a longo prazo do Eximbank, limitando-o à oferta de crédito comercial a curto prazo: os créditos a longo prazo para a América Latina caíram de US$147 milhões em 1952 para US$7,6 milhões em 1953 (S.G. Rabe, 1988, p. 66). Buscando

---

enfraquecendo) regimes políticos no exterior. Para suas atividades na América Latina, cf. C. Brasier (1975) e, para o emblemático caso da Guatemala, ver S.G. Rabe (1988), cap. 3; para a influência das gestões da CIA mais tarde, no golpe de 1964 no Brasil, ver P. Parker (1977), M. Bandeira (1973)[1997], R. Dreiffus (1981) e (1986), cap. 6.

institucionalizar um novo papel para o banco, o Poder Executivo enviou projeto de lei para o Congresso buscando retirar-lhe a autonomia política e financeira, defendido por Humphrey sob a alegação de que o Eximbank deveria limitar-se a *"loans of much more rapid turnover and shorter duration"*, pois era ao Banco Mundial que cabia realizar *"loans of a capital nature of long duration and for constructions and development purposes"* (*apud* S. Hanson, 1953, p. 22). A seguinte passagem é muito ilustrativa do discurso e dos interesses associados à nova política financeira republicana:

> "The government must question both its right and its financial ability to continue to use tax's payers' money to finance investment abroad on a large scale in the development of competitive entreprise...our scale of taxation is already to high and to maintain a sound and honest dolllar we must bring our expenditures and revenues into balance" (*idem, ibidem*).

O conflito a respeito da orientação a ser seguida pelo Eximbank era, porém, um pouco mais complexo, pois não envolvia apenas choques na relação bilateral Brasil-Estados Unidos, mas também conflitos internos entre o Poder Executivo e o Legislativo norte-americano, onde diferentes grupos de interesses encontravam espaço para a vocalização de seus objetivos em relação ao Eximbank. Enquanto grupos de exportadores de bens de capital e alguns insumos industriais apoiavam firmemente a expansão das atividades do Eximbank no Congresso (através da célebre Sub-Comissão Capehart de 1953), conseguindo vencer a batalha em 1954, os investidores internacionais ou empresários locais ameaçados pela expansão de empreendimentos concorrentes que contassem com empréstimos do banco no exterior, por sua vez, encontravam em membros do Executivo atores fortemente favoráveis à limitação das atividades do Eximbank (ver S. Hanson, 1953, pp. 18-32; Mason & Asher, 1973, pp. 494-505).

Estas identificações políticas resultavam às vezes de antigos laços profissionais, pessoais e patrimoniais. Alguns exemplos são suficientes: o Secretário de Estado, John Foster Dulles, era chamado privadamente de *"psalm-singing Presbysterian Wall Street lawyer"* por seu ex-chefe, ex-Secretário de Estado Dean Acheson (*apud* D. Brinkley, 1992, p. 26), por causa de sua longa carreira de advogado internacional de empresas norte-americanas, como por exemplo da United Fruit Company, a principal razão por trás da intervenção na Guatemala (S.G. Rabe, 1988, p. 27); o Secretário do Tesouro, George Humphrey, que defendeu ardorosamente a limitação das operações do Eximbank, era um empresário do Meio-Oeste, acionista de várias empresas de exploração de minerais (O. Duarte Pereira, 1967, p. 91), dentre as quais a Hanna Mining Co., que perdeu a concorrência para explorar o manganês da Serra do Navio, no Amapá (M. Bandeira, 1973[1997], p. 276). Ambos eram ligados por relações extra-governamentais: o filho do primeiro, John Foster Dulles Jr., foi por alguns anos o representante no Brasil da empresa do segundo, a

Hanna Co. (tornando-se biógrafo de Vargas e historiador em Austin-Texas, o maior reduto brasilianista nos EUA). Não é demais lembrar que um governo republicano alinhado mais com os interesses dos grandes investidores internacionais do que com os dos exportadores locais era salutar, também, para o Banco Mundial, em sua campanha para limitar os empréstimos a longo prazo do Eximbank. O "corpo técnico" do Banco Mundial já esperava um Executivo norte-americano mais alinhado às suas concepções financeiras desde 1947: o presidente do Banco que trouxe Robert Garner e Eugene Black para o *staff,* John McCloy, nada menos que se auto-definia como um mero "amanuense" dos banqueiros de Wall Street que realmente comandavam a instituição (Mason & Asher, 1973, p. 50).[313]

O caso mais significativo de vinculação direta ou indireta com interesses empresariais, porém, talvez tenha sido o do Sub-Secretário de Estado para assuntos latino-americanos, Henry Holland, que era um advogado texano de corporações internacionais com interesse particular nas reservas de petróleo da América Latina, antes de ser convocado por Dulles para substituir John Cabot, um diplomata de carreira oriundo de uma tradicional família de Massachussets (S.G. Rabe, 1988, p. 69). Ao aceitar sua indicação, Holland assegurou a Dulles que embora soubesse que a América Latina devesse receber algum tipo de consideração econômica especial, *"I understand that our global foreign policy prohibits such recognition"* (idem, ibidem). Quando abandonou sua breve experiência diplomática, Holland passou a representar diretamente os interesses do cartel das empresas norte-americanas de petróleo na Bolívia, depois de ter dirigido as negociações diplomáticas que levaram à assinatura de um tratado de proteção de investimentos externos em 1955, e à contratação de um escritório de advocacia norte-americano que escreveu o código boliviano de exploração do petróleo em 1956 (idem, p. 80). Durante sua passagem pelo Departamento de Estado, Holland recusou sistematicamente as solicitações latino-americanas de ajuda bilateral, enquanto costumava afirmar aos chanceleres do continente, como nas reuniões preparatórias para a Conferência do Rio de Janeiro em dezembro de 1954, que a principal necessidade da América Latina não era de fundos bilaterais, mas de fluxos de capital, e que os influxos não se comportavam como esperado...

---

[313] Muito significativamente, Oswaldo Aranha, observador a longo tempo da cena política e econômica norte-americana, comparou assim os democratas e os republicanos, em carta destinada a Danton Coelho: "O governo de Truman foi de pequenos negócios de homens pequenos e este, espera-se, será não de pigmeus, mas dos maiores gigantes e magnatas deste país e, portanto, do mundo" (GV 52.12.04/3). Em outra carta destinada a Vargas, Aranha não hesitou em interpretar a vitória eleitoral de Eisenhower como a chegada de "um governo Republicano e militar. *Entre les deux mon coeur balance* sem saber qual o pior. A reação virá para o mundo destas duas forças conjugadas no maior poderio já alcançado por um povo e na hora mais incerta e insegura para a vida de todos os povos. O Capitalismo no poder não conhece limitações, sobremodo as de ordem internacional. O esforço para voltar à ordem mundial é o espetáculo que iremos assistir. A nova ordem, que se iniciava pela libertação dos povos do regime colonial, vai sofrer novos embates" (GV 52.12.01/4).

"...because prospective investors are not accorded the protection of contract and property rights, assurance of sound monetary policy, and of oportunities to earn a reasonable rate on their investments...(the role of government being to) create conditions favorable to the investment and growth of private capital and enterprise" (*apud* S.G. Rabe, 1988, p. 72 e 76).

A decisão do governo Eisenhower de limitar as transferências de fundos públicos (*hard or soft loans*) destinados à América Latina afetou diretamente o Brasil. O Departamento de Estado já havia sido liberado da necessidade de "comprar" a cooperação brasileira, uma vez que o interesse em minerais estratégicos brasileiros havia sido muito reduzido pela descoberta de fontes alternativas de suprimento — e o governo republicano resolveu romper a inércia da cooperação. Assim, seus diplomatas passaram a apoiar abertamente o interesses das corporações norte-americanas interessadas em conquistar ou preservar posições adquiridas no Brasil — ameaçadas que estavam particularmente pela expansão de empresas locais no setor petrolífero, energético e de refinamento mineral. A decisão de acabar precocemente com a CMBEU foi rapidamente transmitida à Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro (NA 832.00-TA/1-3053; 5-2053, anexo 14). Como vimos, a relativa cooperação no setor mineral foi substituída por um jogo aberto de pressões para impedir o desenvolvimento de uma potência média que dominasse, em uma região sob influência norte-americana, a tecnologia nuclear. No setor de energia elétrica, os empréstimos que apoiavam diretamente empresas estrangeiras haviam e continuaram sendo liberados rapidamente, recusando a liberação dos empréstimos remanescentes para os empreendimentos públicos.

No entanto, a maior pressão do sistema de dominação norte-americano ocorreu no setor petrolífero. A limitação das atividades do Eximbank no Brasil foi usada para, explorando a posição de fragilidade cambial do aliado subordinado, exigir a abertura de negociações sobre a Lei da Petrobrás. Pouco depois da posse, o novo Secretário de Estado, John Foster Dulles, buscou alterar os termos da concessão do empréstimo-ponte negociado com o Brasil para liberar os atrasados comerciais, buscando limitar o empréstimo a um terço do montante inicialmente oferecido, de US$300 para 100 milhões (GV 53.02.20/1). O acordo final (30/02/1953) acabou por respeitar o valor inicialmente discutido, para grande insatisfação da alta cúpula do Banco Mundial contra aquilo que via como uma sabotagem de seus esforços para usar a vulnerabilidade cambial para brasileira para forçar alterações nas diretrizes do governo Vargas. De fato, Vargas rejeitou a possibilidade de negociar os atrasados com o Banco Mundial ao invés de com o Eximbank, embora as taxas oferecidas pela instituição multilateral fossem menores neste caso, conforme

relato do ministro Lafer no Conselho da SUMOC em 1º de março de 1953 (Ata da 367ª reunião).[314]

Depois de liberar a primeira parcela, o governo republicano exerceria logo a seguir uma forte pressão para protelar a liberação das demais parcelas do empréstimo-ponte. Diante da elevação dos atrasados comerciais ao longo do primeiro semestre de 1953, o Eximbank (já sob nova direção) suspendeu o desembolso da segunda parcela, alinhando-se aos esforços do Departamento de Estado, do Tesouro e do Banco Mundial no sentido de usar a vulnerabilidade cambial e financeira brasileira para exigir novas concessões. Em telegrama ao Ministro Lafer datado de 15/06/1953 (o mesmo dia de sua demissão), a alegação para o bloqueio foi a de que "uma vez que as finalidades do empréstimo não podem ser cumpridas da maneira prevista, *urge que sejam contemplados outros meios de assegurar o seu cumprimento* antes de levar adiante a operação de crédito" (GV 53.02.20/1). Depois de aceitar liberar a segunda parcela sob promessa de revisão dos termos das concessões brasileiras com Oswaldo Aranha, o novo presidente republicano do Exim (o alto militar Glen Edgerton) indicou que "isto se fará com o entendimento de que V. Excia. não solicitará quaisquer outros desembolsos *até que seu governo tenha adotado um completo programa,* satisfatório a este Banco, bem assim a seu governo, para colocar o Brasil numa base de pronto pagamento em breve data" (OA53.06.19/5). Os "outros meios" e o "completo programa" necessários para assegurar a capacidade de pagamento do Brasil agora se alinhavam às exigências sempre presentes nos documentos confidenciais da diplomacia norte-americana e do Banco Mundial, como veremos. Reiniciadas as negociações, o Eximbank tentou vinculá-la diretamente a uma reformulação da legislação brasileira quanto ao petróleo (OA 53.08.06/4). Segundo a exaustiva pesquisa de Mason & Asher (1973, p. 372) nos arquivos confidenciais do

---

[314] O seguinte documento diplomático indica a pressão feita pela cúpula do Banco Mundial para impedir a liberação do empréstimo-ponte para o Eximbank...: E no sincero depoimento de Eugene Black, anos mais tarde: "Our quarrel... was not with the Eximbank as a bank, but the fact that we felt they might be doing things that would jeopardize the credit of a country. **Or we thought that they might be willing to lend money to a country that we turned down because it wasn't following the proper policies. That would be, so to speak, pulling the rug out from under us in trying to get the country to put their affairs in shape.** But our real concern was that every time the Eximbank made a loan, **it was adding to the debt of the country,** and those loans were going to rank *pari passu* ours...Now it may have been that we thought in the early days that certain countries had a limited amount of credit, and if the country went and tried to get all the money they could from the World Bank and all the money they could from the Eximbank, they might get more than they ought to get" (*apud* Mason & Asher, 1973, p. 499). O seguinte depoimento do presidente do Eximbank, nos termos de um memorando de conversa da diplomacia norte-americana, indica a extensão em que a instituição financeira que dirigia representava mais os interesses dos exportadores norte-americanos do que dos financistas nova-iorquinos, não sendo de se estranhar que o Vargas preferisse o Eximbank como interlocutor/cedente de empréstimos: "...In view of the steps taken by Brazil, the problems of arrears should not be insurmontable, nor does the Bank think further lending should depend on such long-range problems as the inflationary situation, the devaluation of the cruzeiro, **and associated questions. Concerning the issues of making loans while the investment legislation is still pending, Mr. Gaston indicated this is a question for others than the Eximbank to judge"** (*apud* S. B. Vianna, 1985, p. 155, nota 338).

Banco Mundial, o BIRD teria complementado a pressão, sugerindo ao Brasil que alterasse sua política em relação ao setor petrolífero para permitir a entrada e operação de filiais estrangeiras na prospecção e extração do produto. Enquanto isto, uma intensa luta realizava-se no Congresso norte-americano para restaurar a autonomia do Eximbank frente a um governo republicano hostil, fato que Aranha buscava aproveitar com grande acurácia política.[315]

O próprio presidente Eisenhower levou o episódio da negociação do empréstimo-ponte do Eximbank para uma reunião confidencial do gabinete ministerial (03/07/1953), voltando a instruir seus ministros a seguirem uma nova orientação. Dizendo se sentir comprometido ("hooked") por uma promessa de dispêndio feita pela administração anterior (mas com a qual não concordava) e afirmando que o governo Democrata havia colocado as relações inter-americanas na base do favor fácil ("come and get it"), esclareceu novamente a posição geral de seu governo sobre o Brasil e a América Latina:

> "If Latin Americans want our money, they ought to be required to go after our capital. (We must regard) we put a coin in a tin cup and yet tomorrow we know the tin cup is going to be there." (*apud* S.G. Rabe, 1988, p. 65).

As relações entre os dois países rapidamente se deterioraram, depois que o continente passou a ser tratado como um "cofrinho". Horácio Lafer e João Neves não resistiram à reforma ministerial de meados de 1953, depois que as promessas da cooperação econômica foram denunciadas como uma farsa tanto na imprensa (a partir do editorial do *Correio da Manhã*, 31/05/1953, exatamente quando se anunciava a visita ao Brasil do Dr. Milton Eisenhower, irmão do presidente), como no Congresso Nacional (*O Observador Econômico e Financeiro,* agosto de 1953; NA 832.00/6-3053; 832.00 TA/6-353). Na cerimonia de encerramento da CMBEU, o Dr. Milton Eisenhower foi obrigado a ouvir um longo, agressivo e pertinente discurso de Roberto Campos, que terminava porém com um apelo para que a oferta de recursos financeiros não fosse estrangulada (NA 832.00/ 8-1953). Pouco depois de assumir, o novo Ministro das Relações Exteriores, Vicente Rao, provocou novo mal-estar na diplomacia norte-americana ao afirmar que os norte-americanos não podiam se levar apenas por interesses particulares ao assumirem sua missão de liderança do Mundo Livre. O brilhante analista do Consulado em São Paulo entendeu,

---

[315] Vimos que, antes de voltar à cúpula do Executivo, Aranha fez uma perspicaz análise dos diferentes grupos de pressão a que os governos democrata e republicano se alinhavam, acentuando a fragmentação de interesses de exportadores e grandes financistas/empreendedores. Voltando ao governo brasileiro, Aranha continuou buscando negociar preferencialmente com o Eximbank do que com o Banco Mundial, enquanto buscava reforçar a posição do *lobby* dos exportadores no Congresso norte-americano realizando uma grande recepção ao Senador Capehart, que chefiava um sub-comitê especial no Congresso norte-americano voltado a estudar os empréstimos do Banco, e que comandou a missão à América Latina no final de 1953

porém, que Vargas não tinha outra aliança externa que pudesse substituir sua dependência da cooperação financeira, comercial e cambial norte-americana, e que a radicalização do discurso nacionalista e trabalhista com a incorporação de João Goulart ao governo era não apenas um passo para recompôr sua base eleitoral urbana, mas também um aceno para tentar reabrir uma barganha perdida com os norte-americanos (NA 732.00/5-1253).

Os esforços brasileiros para reabrir a barganha continuaram, embora Oswaldo Aranha pudesse rejeitar a vinculação do empréstimo-ponte do Eximbank à questão do petróleo, uma vez que era apoiado pelo imenso *lobby* dos exportadores que sustentava o Eximbank em Washington e, em particular, que exigia imediatamente a regularização dos atrasados comerciais em 1953. Em meio à pressão dos *lobbies* no Congresso que conseguiu restaurar parte da autonomia política do Eximbank em relação ao Executivo republicano e até aumentar sua autonomia financeira em meados de 1954, Aranha conseguiu estender a amortização do empréstimo para os atrasados de 24 para 84 meses, reduzindo os encargos mensais de US$13 milhões para US$4,2 milhões (GV 54.06.07/4). Recusando-se a vincular em 1953 a discussão dos atrasados comerciais à legislação dos investimentos externos no setor petrolífero, Vargas e Aranha, no entanto, pareciam estar guardando este trunfo para uma negociação mais ambiciosa, que vinculava a discussão (ou melhor, a promessa de discussão) da questão da Petrobrás à liberação dos empréstimos pendentes para os projetos da CMBEU, evidente na reunião reservada entre ambos e Milton Eisenhower (NA-M1487: 732.00/7-2753). Embora a resposta inicial do representante norte-americano tenha sido negativa, a mesma barganha foi conduzida por Aranha em outras ocasiões (NA-M1489: 832.00/9-953; 832.2553/11-954), até que ficasse claro que, no final do ano fiscal de 1953, as dotações orçamentárias para a CMBEU não poderiam ser mais empenhadas e liberadas.

A reação de Getúlio Vargas, então, foi coerente às ameaças inerentes à barganha que iniciara. Aranha foi orientado a abortar qualquer reabertura de negociações quanto à questão do petróleo, passando aliás a criticar abertamente a posição norte-americana diante de interlocutores estrangeiros (NA 832.2553/1-1954; 1-2054; 1-2254). Vargas, como vimos, fez provavelmente o seu mais violento discurso nacionalista (antes da carta-testamento) em 20 de dezembro de 1953, retomando a questão das remessas de lucro e afirmando que as empresas de energia elétrica deviam ser nacionalizadas em breve. Levando em conta o discurso de Volta Redonda de 21 de janeiro de 1954, em que falava como se estivesse se despedindo de seus herdeiros políticos, e o depoimento de Eusébio Rocha, segundo quem Vargas já lhe havia sugerido a hipótese de suicídio

---

visando apoiar a posição do Exim no continente. Para um relato dos encontros do Senador Capehart no Brasil, consultar os

(sem que percebesse antes do fato), é provável que Vargas já previsse sua resposta nacionalista final à radicalização udenista que aproveitava a crise de alguns de seus projetos de governo, o aumento do custo de vida e as denúncias de corrupção no Executivo, em meio a boatos crescentes de *impeachment* ou golpe (ver *O Globo,* 22/01/1954; V. R. Lima et alli, 1986).

A vulnerabilidade cambial brasileira, entretanto, não havia sido senão postergada com a contratação do primeiro empréstimo-ponte com o Eximbank. A partir de então, a tática da diplomacia norte-americana foi a de buscar explorar ainda mais esta vulnerabilidade para forçar o país a modificar os termos da participação das firmas estrangeiras no desenvolvimento econômico do país, e a fornecer seus suprimentos minerais estratégicos sem a exigência de "contrapartidas específicas" em termos de transferência de capacitação científica e tecnológica. O ápice da pressão ocorreria, coincidentemente, exatamente a uma semana do suicídio de Getúlio. Em memorando transmitido por Sterling Cotrell ao Sub-Secretário de Estado Henry Holland, o novo embaixador norte-americano no Rio de Janeiro (James Kemper) afirmaria que, enfim, a deterioração política do governo e a precariedade de sua situação cambial permitiriam tematizar abertamente a necessidade de modificação radical dos termos de participação do capital estrangeiro no setor petrolífero brasileiro, caso uma solução definitiva do problema cambial do Brasil pudesse ser efetuada. Seus argumentos valem ser citados, pois não eram mais que a conclusão de um longo processo de pressão diplomática iniciado desde que o projeto da Petrobrás se tornou conhecido em fins de 1951:

> "What can the State Department do to help to solve the petroleum problem in Brazil?
>
> The No. 1 petroleum problem in Latin America is in Brazil. Imports of petroleum products soak up almost of Brazil's dollar income and are increasing each year. Imports may total US$ 300 million in 1954.
>
> ...Although Petrobras has cruzeiros, it needs dollars or other foreign currencies to purchase equipment. The President of the Banco do Brasil has publicly stated that he cannot sell Petrobras the dollars it needs because there would be nothing left for normal imports.
>
> The large US and foreign oil companies have made many proposals, all including requirements for (a) satisfactory legislation to protect their investments, (b) management control, and (c) ownership control. So far, Brazil has rejected all such proposals and insists on government rather than private development.
>
> **Many experts maintain that this problem can not be solved until Vargas is gone...or until Brazil is near an economic collapse.**
>
> **I am not so sure.** There are man indications that Brazil may nearing a time when it would be willing to change its policy and permit private participation **if a satisfactory and face-saving formula could be devised** (último grifo no original).
>
> Many important Brazilians, including Chateaubriand, Souza Dantas, Magalhães (President of Petrobras) and others are not in sympathy with the present policy.
>
> Ambassador Kemper believes the time may be ripe.

---

documentos vigilantes do Departamento de Estado republicano: NA-M1487: 732.00/12-453; 12-1153).

Brazil's acute exchange shortage (hurting many different economic interests in Brazil) will produce sympathy in Brazil for any formula designed to relieve this shortage.

The Department and the Embassy Rio up to this time have carefully refrained from overt pressure on Brazil because of the explosive emotional aspects of the problem. However, it now appears that we could approach this subject with less danger of a backfire...

My though is that if you can get Secretary Dulles to look at this problem, he could make a **quick, quiet trip** to Rio, talk to Kemper, Aranha and Magalhães, and then see if they could come up with a formula. It can't do any harm, and it might result in a very constructive program. (NA 832.2553/8-1754).

Como revela abertamente este documento, a tática do Departamento de Estado e da Embaixada no Rio de Janeiro sempre foi a de evitar tocar publicamente na questão do petróleo, embora sempre reconhecesse que a vulnerabilidade cambial estava vinculada à questão de duas maneiras: tanto porque as importações de petróleo eram um pesado encargo para a balança de pagamentos brasileira, quanto porque quanto maior a vulnerabilidade cambial, maior a possibilidade de exigir contrapartidas brasileiras em troca de cooperação para aliviá-la, como ficaria claro na tentativa de vincular o empréstimo-ponte do Eximbank à reformulação dos termos de participação do capital estrangeiro no setor. A vinculação entre os dois temas ficaria clara já no primeiro memorando de resumo das atividades e programas da Comissão Mista, escrito em 11/10/1951 pelo chefe interino da seção norte-americana da CMBEU, Merwin Bohan — que mais tarde substituiria permanentemente aquele presidente que então representava interinamente, Burke Knapp, e para quem escrevia o relatório:[316]

"I personally do not believe that it is wise to go beyond the present US$ 300 million limit **unless, perchance, a solution is found for the fuel problem**...the successful outcome of the Joint's Commission's programs will tend to increase rather than limit the overall demand for foreign currencies, and that the creation of additional US$300 million is about the maximum that can be justified at this time...My own opinion, based on long and bitter experience in Mexico, **is that the less said about petroleum by foreigners the better, and that what is said is apt to postpone rather than bring nearer a solution**..." (NA 832.00-TA/10-1151)

Este tipo de interpretação não era novo nos círculos diplomáticos norte-americanos, de maneira que o representante interino na chefia da seção norte-americana da CMBEU não estava senão repetindo algo conhecido desde o início das primeiras negociações que levaram à constituição da CMBEU e, como vimos, que continuou presente depois de sua conclusão abrupta (ou ainda depois da morte de Vargas). Esta interpretação resultava em parte da circularidade de idéias no interior de um campo diplomático em que participavam membros do Departamento de Estado, funcionários do Banco Mundial e representantes do cartel do petróleo. Os encontros

[316] Como se sabe, depois de abandonar o cargo de chefe da seção norte-americana para Bohan, Knapp seria o chefe da Divisão do Hemisfério Ocidental do Banco Mundial, e portanto um responsável direto pela denegação de novos empréstimos do Banco para projetos da CMBEU em 1953.

entre membros da Standard Oil (Exxon ou Esso) e a cúpula da diplomacia e do Banco Mundial era freqüente, para consultas, troca de impressões e solicitações, desde que as gestões para um acordo de cooperação Brasil-EUA se tornaram conhecidas. Já em janeiro de 1950, os representantes da Standard Oil procuravam preocupados o Departamento de Estado diante dos primeiros rumores de que se cogitava um acordo Brasil-EUA de cooperação econômica, sendo tranquilizados com a informação de que todos os esforços seriam direcionados para assegurar um acordo que preservasse o interesse das empresas norte-americanas e garantisse sua participação no desenvolvimento do país (NA 832.2553/1-1350). Ao longo do ano, as pressões da Standard Oil voltaram-se a garantir que os diplomatas evitassem empréstimos que implicassem em perda de posições de mercado, por exemplo ao financiar empreendimentos estatais no setor — no que eram atendidos, embora com a qualificação de que o Departamento de Estado não tinha trunfos o suficiente para assegurar o ideal: influenciar o governo brasileiro para permitir que as companhias entrassem no país em seus próprios termos. De todo modo, os representantes do cartel admitiam que o Brasil não fazia parte de suas prioridades de investimento ("Mr. Suman — Standard Oil Vice-President — stated that Brazil is what might be considered a third-rate country in so far oil prospects are concerned"), mas que gostariam de preservar suas concessões intactas embora só as explorassem em um futuro longínquo — corroborando a opinião dos nacionalistas de que queriam apenas "sentar em cima de suas concessões", sem explorá-las mas impedindo que outros as explorassem (NA 832.2553/3-2750; 3-2850; 10-1950).

A circularidade de idéias era intensa: uma das primeiras definições explícitas da relação entre a restrição cambial ao crescimento da economia brasileira e o óbice à entrada de investimentos estrangeiros no setor foi o pronunciamento do vice-presidente da Standard Oil na Câmara Americana de Comércio em novembro de 1950 (NA 832.2553/11-2250). Em conversa com o presidente do Banco Mundial, Eugene Black, os representantes do cartel do petróleo ouviram que "the Bank does not favor loans for petroleum developments so long as there are private companies with both the funds and the desire to undertake the necessary work" (NA 832.2553/04-1250), exatamente o mesmo que o chanceler Dean Acheson defendia como política do Departamento de Estado (NA 832.2553/12-1250). Em abril de 1952, afinal, quando os primeiros empréstimos para a CMBEU estavam prestes a serem autorizados, em que a diplomacia norte-americana forçava o governo brasileiro a modificar seus planos para o setor elétrico, a reorganizar a administração das ferrovias federais e a aprovar a Lei do Mercado Livre, o presidente da Standard Oil, Eugene Holman, foi recebido privadamente pelo chanceler Dean Acheson, condensando em um único documento uma série de argumentos dispersos em outros contatos diplomáticos. Em um longo memorando, Holman apresentou a Acheson uma perfeita

síntese do argumento que associava a crise cambial brasileira ao ambiente desfavorável à entrada de investimentos estrangeiros no setor do petróleo, e que buscava utilizar a vulnerabilidade trazida pela crise para forçar uma alteração nestas regras de entrada — uma vez que sem esta alteração a crise cambial brasileira não poderia ser superada nem, portanto, os empréstimos externos ao país serem pagos:

> "My present purpose is to emphasize that the energy requirement of a rapidly expanding Brazilian economy is such that balance of payments viability can scarcely be achieved without a vigorous development of indigenous sources of crude oil and refining. The annual foreign exchange cost of oil imports into Brazil is already the equivalent of a quarter of a billion dollars...It is estimated that even with the development of hydroelectric power, the oil requirement will double in five or six years... The current exchange crisis cannot be regarded as purely temporary but evidences the mounting instability if Brazil's balance of international payments. Even though the special drain arising from the failure of Argentina as a source of wheat may be alleviated by the end of next year, the continuing development of Brazilian agriculture, industry, and transport brings with it an increasing and inflexible demand for imports, while there are no indications of a parallel rise in exports... Substantial exchange relief would result from the production of crude oil in Brazil in quantities covering a large proportion of its requirements... What is required is an extensive exploration program, carries out over a period of years by as large a number of individuals and companies as possible... Nothing has come of our approaches to the Brazilian Government but subsequently it has introduced proposals for legislation which...would still preclude the opportunity for investment by foreigners under reasonable conditions. The Brazilian Government announced policies with respect to the remittance of returns on foreign investment in general, which have been regarded as prejudicial to existing investment and discouraging to new private investment... **It seems clear to us that the main economic questions of Brazil — the balance of payments; development of agriculture and industry, power and transportation; and petroleum — cannot be treated individually...The very development programs for which Brazil is seeking large IBRD and Eximbank financing, will expand the requirements for petroleum products...We do not see how lending agencies can regard the financing of further projects of economic development in Brazil as sound unless Brazil take steps to render its whole economic position viable by inviting foreign capital on reasonable terms to participate in petroleum refining and the search for oil reserves"** (NA 832.2553/4-1052).

Naquele momento, a necessidade de preservar a cooperação em outros campos — particularmente obtenção de minerais estratégicas — não conferia ao Departamento de Estado a margem de manobra para aquiescer à sugestão de protelar novos empréstimos enquanto uma solução para a questão do petróleo fosse encontrada: como comentaria o Sub-Secretário Edward Miller, o Departamento de Estado não podia dar-se ao luxo de enfraquecer a posição de Lafer e Neves e fortalecer os nacionalistas, o que seria um provável efeito colateral de uma pressão aberta sobre a questão do petróleo (NA 832.2553/4-2252). Não obstante a necessidade de cautela diplomática, o argumento geral que vinculava a crise cambial brasileira não apenas à condução errônea de políticas macroeconômicas mas à ausência de incentivos políticos e de mercado ("investment climate") para a atração de capitais estrangeiros já fôra antecipado no *Annual Economia Report* de 1951 produzido pela Embaixada no Rio de Janeiro (NA 832.00/4-1452). A partir de então, a vinculação particular entre crise cambial e ambiente desfavorável à entrada de investimentos estrangeiros no setor petrolífero passou a ser moeda corrente nos

documentos diplomáticos norte-americanos em 1952 (NA 832.2553/5-2152; 8-2152). No *Quartely Economic Review* do final de 1952, por exemplo, o comentário era que a "demagogia nacionalista" do Congresso tendia a fazer do projeto da Petrobrás ainda mais nacionalista do que o projeto do governo, mas isto acentuaria ainda mais a crise cambial do país:

> "...the large amount of publicity given to foreign exchange position of the country occasioned considerable press comment as to the need for foreign capital on the development of Brazilian petroleum. Competent specialists estimate that, if the Petrobras bill becomes law, 80 percent of whatever funds are made available for its operations will have to be converted into dollars for the purchase of equipment, thus adding to the demands on the foreign exchange resources of the country" (NA 832.00/11-522).

Não obstante a extensão da circularidade de idéias, no início de 1953 ainda havia uma discordância entre a Embaixada norte-americano no Rio de Janeiro e a cúpula do BIRD a respeito da questão do petróleo, antes que a orientação diplomática norte-americana fosse reformulada por John Foster Dulles. Embora ambos acreditassem que uma solução duradoura para a questão cambial dependia da liberalização dos investimentos no setor petrolífero, além da adoção de políticas macroeconômicas (fisco, moeda e câmbio) sadias, a Embaixada acreditava que a cooperação financeira seria instrumental justamente para influenciar o governo brasileiro a tomar as medidas corretas para tratar dos "aspectos a longo prazo" do problema cambial brasileiro, ao invés de simplesmente se recusar a liberar novos recursos para o país enquanto as medidas corretas (que não podiam ser inteiramente especificadas) fossem implementadas. Esta discrepância fica clara no comentário que o embaixador Herschel Johnson faria ao relatório confidencial do Banco Mundial sobre os motivos da crise cambial brasileira:

> "In this connection (foreign exchange situation), vital for long-term appraisal reflect upon following:...Petroleum legislation passed by Brazilian Chamber unrealistic but climate perceptibly changing...(We) agree that, pending liberalized petroleum action, no long-term dramatic improvement of balance of payments situation is likely, but we believe that the IBRD report is unduly pessimistic as to the Brazilian response to the situation with aim of keeping balance of payments manageable, if US government and IBRD continue policy began last year of strengthen elements working towards sound long-run policies...The last sentence in the IBRD analysis — 'there is as yet no assurance of either maintenance of general economic policies or specific investment and output decisions that could substantially relieve balance of payments over next 10 to 15 years'— presumably means absence of constructive decision on petroleum and failure of adopting outright anti-inflationary credit policies...This sentence follow several statements describing specific investments decisions such as oil refining, hydro-program and policy decisions such as free market and sounder budget and rediscount policies that are likely in fact to result in adjustment position in the long-run" [317] (NA 832.00/1-2253).

---

[317] A posição do Banco Mundial, de elogiar publicamente as posturas macroeconômicas para resolver o problema a curto prazo mas afirmar a necessidade de complementá-las a médio prazo com reformas mais profundas que criassem um ambiente favorável para a atração de capitais estrangeiros, era nítida com os termos elogiosos com que se afirmava, em ...: "...the overimportation of 1951 and 1952 was brought under control in 1953, and the principal commercial backogs have been funded or otherwise regularized. The exchange system has been drastically revised with resultant de facto devaluation of cruzeiro. The measures taken are at present effectively restraining imports and are at present effectivey restraining

Menos de um mês depois, a posição do Banco Mundial sobre os problemas cambiais do Brasil e sua vinculação com a questão do petróleo era expressa na forma de uma tentativa de convencimento, em conversa entre o Sub-Secretário H.F. Linder e o vice-presidente do Banco Mundial, Robert Garner, que praticamente monopolizou a conversa ("We lunched alone for over an hour and he did 90% of the talking"). O memorando de conversa elaborado pelo representante do Departamento de Estado era revelador do fato de que a cúpula do Banco Mundial antecipou-se ao Secretário de Estado na decisão de abandonar compromissos informais de financiamento com o Brasil, por não acreditar em um alívio da situação cambial do Brasil *a médio e longo* prazos enquanto um encaminhamento correto da questão do petróleo não fosse implementado:

> "They are fundamentally depressed about the situation in that country since in their opinion the economic position has deteriorated substantially in the past year. As of 18 months ago, they were not too concerned about the current backlog, believing that the over-purchasing was not an abnormal phenomenon and that the Brazilians would tighten their belts and get rid of the excess over a normal float within a reasonable period, say 18 months. Instead they find that the situation has worsened and further exploration of the Brazilian economy persuades them that the more the development the greater the deficit is likely to be. This he accounts for by stating that while there would appear to be some saving in foreign exchange through manufacturing in Brazil in fact this is not the case, since domestic demand in Brazil grows so rapidly that the cost of imported materials and fuel actually leaves them with a greater foreign exchange deficit. ...He sees no evidence that anything will be done about the oil situation and if it were it would be several years before enough oil were produced to alleviate their position. ...We need, he said, a fundamental re-examination of our policy, and he believes that if the Joint Comission is going to continue as it has in the past, the need for funds will far exceed the ability of the Bank to do the financing...far more debt than the economy could stand. He is opposed to a refunding of their commercial backlog because he feels that the pressure will thus be alleviated and a new backlog will be built up." (NA 832.00/2-1753)

Pouco depois, no início de maio, o Secretário de Estado enviou memorando para a Embaixada do Rio de Janeiro eliminando a discrepância existente entre ela e o Banco Mundial, ao orientá-la justamente a aquiescer aos critérios de desenvolvimento econômico estabelecidos pela cúpula do Banco *vis-à-vis* a capacidade de pagamento de empréstimos do Brasil, em meio à crise cambial (NA 832.00-TA/5-653). O próximo relatório trimestral da Embaixada sobre a situação econômica do país, depois da substituição do embaixador Herschel Johnson por James Kemper, refletia claramente a "nova visão" que conduzia agora o Departamento de Estado:

---

imports and are permitting the movement of high-cost 'problem' export into world markets". Não obstante o elogio da política macroeconômica, às vezes se admitia com a habitual discrição mantida mesmo nos documentos confidenciais, que o problema era mais profundo que a mera forma de condução da política macroeconômica, como no comentário feito pelo...: "I came back and said, 'This is not a miscalculation. *This is built within the Brazilian economy.* They will always have balance-of-payments difficulties as long as they continue these domestic policies" (*apud* Mason & Asher, 1973, p. 660)

"Trade groups suggests that efforts be made to liquidate the Brazil's foreign trade payments backlog through loans under reasonable repayment terms and that the pending petroleum legislation be altered to permit free utilization of foreign capital by private enterprise in petroleum development...While efforts are being made to stimulate exports of others commodities, through the free exchange market, this alone will not solve the problem. In respect to foreign loans, the opinion is held in some quarters that Brazil is approaching the limits of its ability to borrow additional foreign funds. If foreign investments could be attracted in substantial amounts, it could be of immediate relief. The investment climate, however, does not favor increased private foreign investments. Petroleum development by private industry offers a possibility of an early inflow of investment funds of a sufficient large scale, that it seems doubtful that pending Brazilian petroleum legislation will be liberalized sufficiently to encourage a substantial inflow of capital for petroleum development." (NA 832.00/7-1553)

Assim, constituiu-se um certo consenso no eixo Departamento de Estado/Banco Mundial segundo o qual a crise cambial deveria ser superada não apenas através da adoção de políticas macroeconômicas sadias, mas também através de reformas que criassem um ambiente favorável para a atração de capitais estrangeiros para o país — particularmente no setor petrolífero, uma vez que o petróleo era o principal item das importações brasileiras, e produzi-lo em maior quantidade também implicaria em maiores importações de equipamentos caso o investimento direto externo continuasse vedado legalmente. Isto estava claro, por exemplo, no comentário de H. Johnson ao relatório confidencial do Banco Mundial sobre as causas da crise cambial brasileira — em que se argumentava que a mera condução sadia das políticas macroeconômicas não seria suficiente para resolver a crise a médio e longo prazo —, como também ficaria claro nos comentários do analista econômico da Embaixada, em 21/08/1953, ao discurso de posse e ao programa do novo diretor do Banco do Brasil, Marcos de Souza Dantas, onde se elogiava a condução da política a curto prazo, mas estipulava que apenas mudanças estruturais que estimulassem o investimento estrangeiro (particularmente na área petrolífera) poderiam resolver duradouramente o problema cambial do país:

"Although the message of the new head of the Bank of Brazil ant its favorable public reception shows that the seriousness of Brazil's financial plight is widely recognized, is does not follow that remedial actions can easily be given effect. A prolonged period of marked inflation accompanied by increased government intervention in all productive activities, has resulted in structural changes in the Brazilian economy which can be modified only with the course of time...On the side of exports, it is not at all certain that a sustained expansion can now be easily achieved...These considerations lead directly to the subject of foreign investment in Brasil, which the new head of the Bank carefully avoided in his speech. There is reason to believe that Mr. Aranha considers politically inopportune at present to advocate the measures necessary to stimulate this activity which, in fact, centers on the question of access to Brazil's petroleum resources... In summary it is the Embassy's view that while the program announced by Mr. Souza Dantas is a bold and constructive step, it would be premature to predict lasting and fundamental results from what are essentially tactical measures designed to stave off the threat of financial disaster." (NA 832.00/8-2153)

Sendo assim, ao contrário do que sugere S. B. Vianna (1985, p. 91), não há sentido em separar o impacto que tiveram a deterioração da situação cambial do país em 1952, de um lado, e

o projeto de monopólio do petróleo, de outro, como se fossem processos radicalmente separados entre si na decisão do BIRD e do Departamento de Estado de rebaixar as perspectivas de pagamento dos empréstimos que poderiam ser feitos ao Brasil, e forçar uma barganha mais severa até que uma solução "racional" para a questão do petróleo (ou seja, a abertura do setor para firmas estrangeiras) fosse implementada. É verdade que as gestões que buscavam tocar nesta questão não podiam ser públicas mas sim confidenciais, pois uma pressão aberta foi por muito tempo vista como contraproducente em vista do caráter explosivo do problema na conjuntura política brasileira. Em telegrama transmitido em 17 de agosto de 1954, porém, a Embaixada norte-americana confirmou ao Departamento de Estado que, enfim, *the time may be ripe* para uma pressão aberta sobre o Brasil, aproveitando a vulnerabilidade cambial e a instabilidade política nos últimos dias do governo Vargas.

Como se sabe, Getúlio faleceu uma semana depois e, a partir daí, a pressão não cedeu mas se ampliou diante de um Ministro da Fazenda abertamente identificado com a visão de Washington a respeito da solução para o problema cambial brasileiro. De fato, Gudin foi muito bem recebido, em parte justamente porque, ao contrário de Aranha e Souza Dantas, buscava resolver a questão cambial buscando conciliar políticas macroeconômicas "sadias" com uma solução presumidamente duradoura para o problema cambial atraindo investimentos privados para o país nos setores em que mais necessitava de importações. Não surpreende que, por ocasião da visita do Sub-Secretário de Estado Henry Holland ao Brasil no final do ano, Gudin fosse comparado a Aranha de um modo muito favorável:

> "I see no reason for our 'courting' Aranha. He was not a good Finance Minister, nor did he improve our relations with Brazil. On the contrary, he said some nasty things about us publicly (and then privately assured us he didn't mean them. They were only for 'internal consumption'). We do not have to curry favor with Aranha. He has always 'used' us. Gudin is far and away the better man, both for us and for Brazil." (NA-M1487: 732.00/10-2854)

Não obstante assumisse o cargo de Ministro da Fazenda, porém, Gudin não poderia reverter de todo as políticas e orientações econômicas legadas por Vargas, superando sobretudo a extrema comoção popular causada por sua morte e por sua carta-testamento nacionalista. De fato, o gesto fatal de Getúlio foi um golpe político genial, capaz de influenciar os rumos do processo político e econômico posterior, e não só estancando o esperado crescimento eleitoral da UDN mas também influenciando o campo diplomático abertamente tratado por sua carta-testamento. Isto era claramente ressentido pelo corpo diplomático norte-americano que acreditara, nos primeiros dias de agosto, que chegara a hora de revirar a agenda do

desenvolvimento econômico brasileiro para abrir um espaço mais favorável para o capital estrangeiro no setor petrolífero brasileiro, tornando-se bem mais pessimista depois do suicídio.[318]

É verdade que Eugênio Gudin solicitou que os advogados da Standard Oil lhe apresentassem sugestões confidenciais para alteração da legislação brasileira sobre o Petróleo (NA 832.2553/10-2854), mas no fundo não acreditava mais que uma alteração radical fosse possível a curto prazo, em virtude da radicalidade do gesto e da denúncia de Getúlio "contra a espoliação do Brasil e do povo" (NA 832.00/12-454). O enigma da morte de Getúlio, ou seja, a de estar ausente da cena política e, ao mesmo tempo, estar mais presente do que nunca, foi muito bem identificado pelo Embaixador norte-americano, que lamentava a incapacidade de aproveitar a vulnerabilidade cambial brasileira de um modo satisfatório por causa do suicídio:

> "The new administration faces problems, economic as well as political. There is a huge backlog of dollar exchange commitments, with virtually no prospect of receipts sufficient to meet the payments coming due. The financial problem has been made even more difficult by substantially reduced exports of coffee and the recent break in coffee prices...In this situation, without been able to meet exchange commitments and others obligations from its own resources or to curb inflation effectively, it seems probable that the government will be forced to seek early and substantial financial assistance from abroad.
>
> The most pressing political problem which confronts the Café Filho administration is the imminence of the Congressional elections of October 3, 1954, which hangs like a Damoclean sword over its head. The Vargas forces, which before his death were divided and seemed unlikely to win control of the Congress, has been given as effective shot in the arm by the Vargas 'political testament', whose authenticity, although generally discredited by intelligent Brazilians, is accepted by the masses, and which is a propaganda document equivalent in itself to a political platform. These forces, perhaps in tactical alliance with the communists, will make a propaganda campaign based on ultra-nationalism, labor agitation, mass exploitation of the sentimental aspects of Vargas suicide and anti-United Sates propaganda...The new government, being composed of the most responsible element in the country, will be favorably disposed towards the United States than was its predecessor. However in view of the aroused state of the public since the Vargas suicide and the exploitation which is being made of the suicide letter for political ends, the new administration may consider political not to engage immediately in ostensive collaboration with the United States, in order not to provide its adversaries political ammunition for ultra-nationalistic attacks" (NA M1487-732.00/9-354).

Muito embora o suicídio fosse de certo modo uma vitória nacionalista e uma ruptura política e simbólica no campo diplomático pan-americano, é inegável que Vargas jogou muito de suas fichas em uma estratégia "cooperativa" de obtenção de recursos financeiros e cambiais que vingou apenas parcialmente. Sua vulnerabilidade esteve precisamente em depender do encaminhamento de uma barganha diplomática sem ser capaz de manter os trunfos que faziam os interlocutores norte-americanos demonstrarem tanto interesse em "cooperar" com o Brasil.

---

[318] Isto mesmo que o Departamento de Estado advertisse ao representante da Shell no Brasil, em novembro de 1954, que "every possible effort was being made by the Treasury and the Department of State to call the attention of the Brazilians the impossible economic situation they have allowed themselves to get into, and that in our estimation a satisfactory solution to the Petroleum problem is one of the primary requirements of the solution of the over-all financial problem" (NA 832.2553/11-1254).

Contra o cerco final de seus inimigos no campo político doméstico e na diplomacia, porém, ele ofereceu o tremendo poder simbólico de sua morte e modificou o curso dos acontecimentos futuros, em uma daquelas raras conjunturas cruciais em que os acontecimentos são importantes para o desenrolar de tendências históricas.

A herança extra-simbólica de Vargas também é tudo menos desprezível. É uma platitude dizer que, sem seu suicídio, a história política e econômica do país na segunda metade dos anos 50 seria diferente do que foi. Além de símbolos nacionalistas, seu segundo governo deixou como legado vários dos projetos de investimento implementados por JK, além do principal instrumento de financiamento e coordenação do Plano de Metas, isto é, o BNDE (para uma análise de alguns dos legados institucionais, ver E. Strachman, 2000, cap. 5). As sementes de certos projetos varguistas já haviam sido lançadas em 1954, mas ainda demorariam algum tempo para brotar, brotando de outra forma e vinculadas talvez a uma floresta um pouco diferente daquela imaginada pelo presidente suicida. Mas ainda que não fosse Vargas quem aproveitasse os êxitos dos embates que resolveu enfrentar, os êxitos posteriores não teriam sido possíveis sem que ele os tivesse semeado.

5.7. Considerações finais

Visto em perspectiva histórica, ou seja, à luz do presidente que o antecedeu e o sucedeu, o governo Dutra pode ser encarado como um interregno. De fato, cerca de cinco anos depois do golpe militar que o destituíra do poder sob a alegação de deter seus projetos continuístas, Getúlio Vargas era reconduzido ao cargo de presidente do Brasil pelo voto popular. Na verdade, era Vargas mesmo quem propunha ver o governo Dutra, de certo modo, como um mero intervalo. Sua plataforma eleitoral era decididamente a de propor uma retomada dos projetos de industrialização nacional e reforma social que teriam, segundo ele, sido abandonados pela conduta vacilante e anacrônica de seu ex-Ministro da Guerra.

Cerca de três anos e meio depois de assumir o cargo, porém, Getúlio Vargas era substituído por seu vice-presidente, cujo Ministro da Fazenda — Eugênio Gudin — tivera um vigoroso papel intelectual e político na mudança de orientação da estratégia econômica brasileira depois do Estado Novo, e que propunha, de novo, alterar algumas diretrizes de política econômica típicas do Varguismo. Estaríamos presenciando outra meia-volta no pêndulo?

Embora a resposta seja negativa, ela não é tão simples quanto pode parecer. Pois Vargas estava mais presente politicamente por estar ausente: como já afirmou um contemporâneo dos eventos em uma bela imagem poética, o cadáver de Getúlio parecia querer continuar mandando nos vivos, limitando seus raios de manobra particularmente quando tratavam de questionar, mais uma vez, o legado do velho presidente. Em outra imagem reveladora, um líder histórico da UDN (Otávio Mangabeira) teria afirmado, ao saber da morte de seu desafeto, que Getúlio vencera mais uma vez.[319]

Ainda que se optasse pela resposta afirmativa — sim, estaríamos vendo uma meia-volta no pêndulo —, não se poderia deixar de lembrar que Gudin não completou um semestre como Ministro da Fazenda. E muito embora em seu legado estivesse uma reforma cambial cuja institucionalidade básica perduraria ao longo do governo JK (a Instrução 113 da Sumoc), seu

[319] Nas palavras de Abelardo Jurema: "Getúlio foi deposto. Café Filho assumiu o governo e manteve a nau udenista. Mas a morte de Getúlio havia revolucionado a opinião pública. Dizem que os cadáveres fazem revoluções. Ele, que até o momento de dar um tiro no peito parecia um homem amaldiçoado, muito desprestigiado, de repente virou a mesa, e o cadáver dele continuou mandando no país". O depoimento de Eusébio Rocha é muito significativo da premeditação política do ato final: "...uns dez meses antes do desenlace...ele deu um sorriso e disse: 'Tu te recordas como os árabes antigos puniam os seus criminosos de morte?' E aí entrou alguém, e a conversa parou nisso. Quando ele se suicidou, realmente eu compreendi. Os árabes antigos, o que é que faziam? Uniam o cadáver ao criminoso e punham no deserto...Você sabe que o povo depredou os jornais, virou carros de polícia, e que a UDN foi derrotada: o Juscelino se elegeu. Realmente, ele amarrou o cadáver dele na UDN". Sobre os comentários de Otávio Mangabeira ("Mais uma vez ele nos ganhou"), ver o depoimento de Cleantho P. Leite, reunido com os demais *in* V. R. Lima et alli (1986).

sentido seria modificado pelo enquadramento geral de política econômica em que seria operacionalizada. Não se pode esquecer, também, que a principal reforma proposta pelo sucessor de Gudin, José Maria Whitaker, também era uma reforma cambial. Ela, entretanto, sequer seria implementada por causa do exígüo tempo de mandato que restava ao presidente Café Filho mas, sobretudo, porque o cadáver de Getúlio ajudara a decidir a eleição presidencial de 1955 a favor de alguém que se manifestara contrário a esta reforma. Alguém que acreditava também que, sem a morte de Getúlio, suas chances de assumir a presidência seriam mínimas.[320]

Muito embora a saída encontrada por Getúlio para a crise política de agosto de 1954 tenha sido magistral, o projeto econômico pelo qual foi eleito não poderia ter subsistido a seu suicídio porque, no fundo, este projeto já entrara em crise antes da crise política final. Vimos como o programa econômico de Vargas pré-existia à formação de sua equipe econômica, para a qual Vargas buscou articular um amplo leque de forças cujas diferenças eram visíveis. Mas muito embora o programa de Vargas não fosse uma mera soma de iniciativas díspares dos membros do governo, sua implementação era permeada por solicitações simultâneas, contraditórias e dificilmente hierarquizáveis.

Para uns, por exemplo, era necessário canalizar recursos para superar os estrangulamentos de infra-estrutura econômica que impediam o crescimento equilibrado da produção mas, ao mesmo tempo, para outros era necessário fomentar a produção imediatamente para aumentar o emprego e controlar a inflação. Para uns, era necessário aumentar salários, mas para outros isto prejudicaria o combate à inflação. Para uns era necessário se aproximar carnalmente dos norte-americanos, enquanto outros eram mais céticos da aproximação. Para uns, era necessário utilizar a política de importações de bens de consumo para controlar a inflação, sem que negassem o que outros enfatizavam mais: ser necessário formar estoques emergenciais de insumos intermediários e, pressionando as escassas disponibilidades cambiais do país hoje para economizá-las amanhã, acelerar a substituição de importações destes bens. Era também necessário expandir o gasto público sem incorrer em déficits fiscais mas, ao mesmo tempo, não se devia propor reformas tributárias lentas e custosas. Era necessário expandir empreendimentos estatais na área de insumos básicos e infra-estrutura mas, ao mesmo tempo,

---

[320] "Infelizmente, Getúlio não soube contornar as dificuldades que surgiram em seu caminho. Em 1954, vimos que o suicídio de Getúlio conseguiu manter a Constituição, porque ele já estava praticamente deposto — à frente de seu governo já estava um vice-presidente inteiramente solidário com a UDN; tinha-se transformado num udenista. Mas, com o suicídio, o trauma, o choque que a nação levou foi tão forte, que a Constituição sobrepairou e o regime constitucional continuou. Nesta altura, começou verdadeiramente a minha entrada na vida política nacional": Juscelino Kubitschek, *Depoimento,* conferido a M.V. Benevides em março de 1974, CPDOC-FGV (reg. E-19).

era necessário obter recursos de agentes financeiros internacionais contrários à expansão do Estado.

Vimos que o programa de ação de Vargas não era indefinir-se com o fim de maximizar as condições de composição política a qualquer custo, muito embora, como árbitro último das decisões finais, o presidente não deixasse de ser flexível o suficiente para ajustar-se a modificações na conjuntura política e econômica que o levassem a privilegiar um ou outro grupo em conflito. Mas ainda que manipulasse conflitos quando necessário, dividindo para reinar, o presidente nem sempre era capaz de controlar os atos de seus subordinados a contento. E mesmo que a distribuição de atribuições entre os membros da equipe tenha sido orientada por uma estratégia econômica bem definida, também é verdade que a formação da equipe não era em si mesma suficiente para que Vargas conseguisse manipular e limitar os conflitos, garantindo a coordenação que pretendia executar pelo alto. O que, evidentemente, tampouco significa que sua estratégia tivesse sido exitosa caso tivesse sido rigorosamente implementada e maestralmente conduzida, pois o governo não dominava as condições econômicas e políticas de realização de sua estratégia.

De fato, muito da vulnerabilidade do projeto econômico de Vargas estava em sua incapacidade de concentrar recursos financeiros e fiscais internos a uma escala que pudesse reduzir a dependência em relação a fontes estrangeiras instáveis. Neste sentido, a existência de um Congresso Nacional conservador empurrou o Executivo, desde o início, para uma estratégia "cooperativa" de obtenção de recursos, ao mesmo tempo em que o Ponto IV da política externa norte-americana o convidava para este caminho. O BNDE, como vimos, foi de certo modo a síntese das restrições e oportunidades de mobilização de recursos naquele quadro de associação/dependência externa e conservadorismo legislativo interno.

Contornando obstáculos internos desfavoráveis, a implementação do projeto econômico de Vargas vinculava-se, porém, a condicionamentos políticos externos que foram revertidos de maneira mais ou menos súbita, sem que o presidente pudesse fazer algo além de ameaçar ameaças que não ameaçavam mais seus interlocutores (uma vez que as jazidas de minerais estratégicos deixaram de interessar o Departamento de Estado tanto quanto de início interessaram). Em outras palavras, o êxito do governo não dependia só do governo, por mais coeso e bem conduzido que fosse. O financiamento externo requerido, por exemplo, dependia de decisões que só podíamos induzir em uma conjuntura geopolítica que fosse favorável o bastante para subordinar as considerações econômicas que orientavam a diplomacia norte-americana — por exemplo ampliar o escopo de atuação internacional de suas empresas na produção de insumos básicos e na infra-estrutura — a considerações macro-políticas associadas à

necessidade de formar alianças para finalidades de segurança. E esta conjuntura geopolítica modificou-se depois que o Brasil perdeu a posição monopolista no fornecimento de areias monazíticas e depois que o governo Eisenhower resolver tirar todas as conseqüências diplomáticas deste fato, contra um governo que era nacionalista demais e aberto ao capital externo de menos para o gosto dos estrategistas republicanos.

Neste sentido, e muito embora a carta-testamento que Vargas dedicou ao povo e a seus inimigos internos e externos tivesse um teor nacionalista inegável, o nacionalismo de Vargas não era xenófobo, no sentido de recusar-se a contar com recursos externos ou barrar a entrada de capitais estrangeiros no Brasil. A crise de seu projeto econômico, portanto, não foi a crise de um projeto de desenvolvimento estritamente nacional e avesso à participação de capitais estrangeiros, embora alguns observadores diplomáticos norte-americanos compartilhassem desta opinião sobre seu suicídio com alguns intérpretes locais mais ou menos ligados ao Partido Comunista (cf. F.M. Biroli). Foi a crise, sim, de uma forma de desenvolvimento associado do capitalismo brasileiro diferente daquela que vingaria na segunda metade da década de 50, mas ainda assim a crise de uma proposta de desenvolvimento associado. Afinal, desde cedo o presidente dizia não ser possível concentrar os fundos necessários para os planos nacionais de desenvolvimento apenas com base em "nossas escassas disponibilidades financeiras" ou, pelo menos, "sem sacrifícios dos níveis de vida" (in G. Vargas, *Mensagem...*, 1951, p. 187). Mas sua preferência era por recursos transferidos bilateral ou multilateralmente, isto é, pelo Eximbank ou pelo Banco Mundial. E ainda que admitisse projetos privados (especialmente por meio de *joint-ventures),* o presidente acreditava que sua atração dependia inicialmente da resolução dos "pontos de estrangulamentos" da expansão industrial. Logo, o êxito da estratégia envolvia ampliar o escopo de atuação de empresas estatais no setor de insumos básicos e infra-estrutura, mobilizar recursos domésticos para financiá-las e complementá-los com fundos externos, mas controlando as formas de inserção econômica e de remessas de rendimentos do capital estrangeiro.

Mas outra vulnerabilidade deste projeto de associação era que os termos desejados de associação eram diferentes para os possíveis sócios. De fato, um ponto central da barganha diplomática com o Departamento de Estado estava precisamente no papel relativo dos empréstimos governamentais e dos fluxos de investimento direto externo destinados dos Estados Unidos ao Brasil e, em sua face interna, a participação relativa de capitais externos norte-americanos ou empresas estatais brasileiras na produção de insumos básicos e infra-estrutura, seja no setor petrolífero, seja no setor elétrico ou de extração e processamento mineral. E embora a solicitação feita para financiar empreendimentos nacionais no setor petrolífero com recursos do

Eximbank (e, depois, do Banco Mundial) tenha sido rejeitada desde muito cedo, com o argumento público de que havia capitais externos disponíveis para realizar o serviço necessário (e com o argumento confidencial de que fazê-lo seria fortalecer aqueles que queriam um monopólio nacional no setor), os estrategistas do governo Eisenhower e do Banco Mundial também sabiam que aliviar a crise cambial brasileira ou financiar empreendimentos públicos em outros setores seria relaxar a pressão para forçar o país a abrir o setor petrolífero para investimentos externos.

Neste sentido, o projeto varguista também dependia muito da disponibilidade de divisas cambiais obtidas por meio de exportações agrícolas, mormente café, particularmente depois que a vulnerabilidade cambial brasileira foi usada pelo governo Eisenhower para forçar modificações na forma de participação e associação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico do Brasil. Como sempre, porém, o mercado internacional do café era submetido a nítidos ciclos de preço, às vezes parcialmente controlados por arranjos de formação de estoques. Embora sua conjuntura fosse favorável nos primeiros anos de governo, sua reversão em 1954 ajudou a compor um quadro de crise cambial que se arrastava desde 1952. A forma como esta crise vinha sendo tratada, por sua vez, também acentuava a vulnerabilidade do governo. A negociação de empréstimos-ponte foi usada pelo governo republicano, por exemplo, para exigir contenção do gasto público e do crédito interno, e a revisão do projeto da Petrobrás. A possibilidade de que a crise cambial fosse crônica foi usada pelo Banco Mundial e pelo governo Eisenhower como argumento para justificar que a capacidade de endividamento do país já tinha sido esgotada e que não deviam ser liberados novos empréstimos. O projeto de governo dependia de divisas cambiais abundantes também porque buscara usar a disponibilidade de divisas baratas, dada a taxa de câmbio fixada a anos, para fomentar o investimento e a produção local dependente de importações; mas as desvalorizações cambiais de 1953 aumentaram o custo de bens de produção importados e provocaram descontentamento entre os industriais, sem que a mudança cambial fosse considerada satisfatória por boa parte dos exportadores. A mudança cambial também teve um impacto inflacionário que, por sua vez, deprimia os salários reais e acentuava o descontentamento popular contra o governo, levando-o a uma reação em maio de 1954 que acirrou o conflito político e social no país e erodiu a sustentação do governo junto ao Congresso e aos militares. Ou seja: a crise cambial conjugou-se à crise da estratégia de financiamento externo para dificultar a estratégia de controle trabalhista e conciliação política sob o qual se assentava o modo de governar de Getúlio Vargas.

A despeito de seguir de crise em crise, entretanto, o balanço das realizações econômicas do governo Vargas é positivo. Ninguém melhor para lembrar-mo-nos do que alguém que

participou do cotidiano do presidente naqueles momentos cruciais da história brasileira. Com a palavra, Rômulo de Almeida (1982, v-vi):

> "Este segundo governo, o oriundo do voto popular, está despertando um interesse particular pela herança econômica (positiva) para a política do desenvolvimento e pelo (controvertido) legado político para a crise da representação no Brasil. Com efeito, nele foi criada a Petrobrás, lançados os projetos da Eletrobrás, depois de implantado o Fundo Federal de Eletrificação, e o Plano do Carvão; estabelecidos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Banco do Nordeste do Brasil; estabelecida a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia - Spevea, depois de uma longa conferência sobre a região que juntou representantes das várias esferas governamentais, da inteligência e do empresariado; ampliadas as fontes de financiamento rodoviário; implantados a Capes - Companhia de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - e o programa nuclear (Álvaro Alberto); instituídos a Carteira de Colonização do Banco do Brasil (que teve, lamentavelmente, vida breve), e o Instituto Nacional de Imigração e Colonização; expandido o crédito agrícola, criado o seguro agrário e ampliado o sistema de garantia de preços mínimos; dada preferência ao reaparelhamento de ferrovias e portos; lançada a base da indústria automobilística, com ênfase em caminhões e tratores, e a da expansão da indústria de base...Convém observar que além das criações nesse pequeno período, foi ele caracterizado também pelo reforço das estruturas encontradas, como a Vale do Rio Doce, o DNER e o Fundo Rodoviário, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, criadas no primeiro Governo... Um exame do Programa de Metas, elaborado depois pelo Conselho Econômico, com apoio técnico do BNDE, no governo Kubitschek, revelará que este dinâmico período é uma continuação do governo Vargas, pois a maioria dos projetos é baseada nos projetos, nas agências e nos fundos legados por este. Mas não se pode deixar de distingui-los. Em três pontos, de certa maneira a administração Kubitschek se diferencia da de Vargas: a adesão a uma industrialização que privilegia os bens duráveis de consumo e a abertura franca ao capital estrangeiro, o que a faz iniciadora do modelo econômico exacerbado depois de 1964; a preferência pelo rodoviarismo (na administração JK se estabeleceu a Rede Ferroviária Nacional, mas os recursos legais não foram liberados); e, afinal, o uso franco dos meios de comunicação, para defender e valorizar o governo".

A herança varguista é, de fato, nada irrelevante. Sem seu segundo governo, a eleição de JK, vários dos projetos de investimento do Plano de Metas, além do principal instrumento de financiamento e coordenação do Plano, ou seja, o BNDE, seriam impossíveis: certamente não seriam legados de um governo de Cristiano Machado ou Eduardo Gomes. O suicídio de Vargas também virou a maré da opinião pública na direção das forças políticas que, senão tanto nacionalistas quanto ele, levaram adiante um projeto de industrialização do país diferente daquilo que os opositores de Getúlio defendiam. Na verdade, o insucesso de Vargas explica em parte o sucesso de Juscelino, mas explica muito do insucesso da UDN. De todo modo, foi a partir do legado institucional que Vargas construíra que Juscelino Kubitschek prometeria avançar "50 anos em cinco" sem vacilações, com outras alianças político-sociais e outras formas de financiamento internacional, com outras formas de associação com o capital estrangeiro, com outras prioridades sócio-econômicas e, certamente, com outro padrão de consumo em mente.

Seja como fôr, havia mais semelhanças entre Vargas e JK do que entre Vargas e Gudin, por exemplo. E embora existam inegáveis diferenças entre Vargas e JK (que não nos cabe aqui explorar), o Plano de Metas do governo JK esteve certamente apoiado em instrumentos políticos,

financeiros e organizacionais herdados do velho presidente nacionalista que, com a dignidade de quem sabia estar dando um passo para a história, preferiu entregar a vida a assistir à vitória de um projeto nacional oposto ao seu. Sem ter sido ainda perdoado, porém, por aqueles que gostariam que o desfecho da crise de 1954-55 fosse mais favorável aos liberais udenistas.

Anexo 5.1 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DO PRODUTO POR SETORES 1939=100

Ano	Agricultura	Indústria	Comércio	Transportes	Total
1950	124	217	143	175	161
1951	125	241	163	190	172
1952	134	257	157	206	179
1953	135	268	160	227	186
1954	147	291	181	245	199
1955	155	306	183	252	207
1956	153	346	194	263	217
1957	168	386	213	274	238
1958	170	456	237	297	255
1959	181	505	235	304	268
1960	183	552	237	310	279

Fonte: Ianni, O. (1977, Quadro 2)

Anexo 5.2 – Balanço de Pagamentos (1950-1956) (US$ milhões)

Contas/Anos	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
A - BALANÇA COM.	425	68	-286	424	148	320	437
Exportação (FOB)	1359	1771	1416	1540	1558	1419	1483
Importação (FOB)	-934	-1703	-1702	-1116	-1410	-1099	-1046
B - SERVIÇOS	-283	-469	-336	-355	-338	-308	-369
Viagens internacionais	-3	-16	-4	-26	-14	-12	-34
Transportes	-121	-245	-220	-130	-149	-133	-119
fretes	-123	-226	-221	-127	-152	-138	-122
outros	2	-19	1	-3	3	5	3
Seguros	-9	-15	-12	-8	-10	-9	-8
Rendas de capitais	-74	-90	-36	-127	-97	-78	-91
juros	-27	-20	-22	-34	-48	-35	-67
lucros e dividendos	-47	-70	-14	-93	-49	-43	-24
Governamentais	-38	-39	-26	-25	-16	-12	-31
Diversos	-38	-64	-38	-39	-52	-64	-86
C - MERC. E SERV. (A + B)	142	-401	-622	69	-190	12	68
D - TRANSFER. (LÍQ.)	-2	-2	-2	-14	-5	-10	-11
E - TRANS. COR. (C + D)	140	-403	-624	55	-195	2	57
F - CAPITAIS (LÍQUIDO)[1]	-65	-11	35	59	-18	3	151
Inv. estrang. no país (líq.)	3	-4	9	22	11	43	89
Inv. bras. no ext. (líq.)	0	0	0	0	0	0	0
Emp. e fin.	28	38	35	44	109	84	231
Amortizações (líq.)	-85	-27	-33	-46	-134	-140	-187
Subscrições instit. intern.	0	0	0	0	0	0	0
Outros (líq.)	-11	-18	24	39	-4	16	18
G - ERROS E OMISSÕES	-23	123	-26	-98	10	12	-14
H - SALDO BP (E + F + G)	52	-291	-615	16	-203	17	194
I - CAPITAIS COMP.	-52	291	615	-16	203	-17	-194
Atrasados comerciais	-106	26	541	-563	-46	-8	0
Operações de regularização	0	28	-28	486	200	61	-28
FMI	0	28	-28	28	0	0	-28
Eximbank	0	0	0	300	0	45	0
Outras	0	0	0	158	200	16	0
Haveres a c.p. (aumento -)	31	82	28	41	-10	-11	-182
Obrig. a c.p. (redução +)	24	156	75	21	60	-58	17
Ouro monetário (aumento -)	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1

Fonte: IBGE (1990).

Anexo 5.3 – Estrutura das Exportações (1939-1952)

Ano	café em grão	açúcar	cacau em amêndoas	mate	fumo em folha	algodão em Rama	borr.	Couros e peles	cera de carnaúba	mamona	pinho	diam	Quartz	carne: lata e frigorificadas	tecidos de algodão	pneus e câmaras de Ar	arroz	outros
1939	39,9	0,4	4,0	1,1	1,7	20,5	1,0	4,4	2,1	-	1,6	0,7	0,3	4,0	0,5	-	0,8	17,0
1940	32,0	0,8	3,9	1,2	0,9	16,9	1,6	4,4	3,4	2,4	1,4	1,6	0,6	9,4	1,4	-	0,7	17,4
1941	30,0	0,1	4,7	0,9	0,6	15,0	1,4	4,5	4,3	2,8	1,9	2,2	1,5	6,7	3,1	-	0,2	20,1
1942	26,3	0,6	2,9	1,0	0,7	8,6	2,0	5,3	3,2	2,0	2,9	1,8	3,1	9,5	10,6	0,7	2,0	16,5
1943	32,2	0,2	3,9	0,8	0,7	4,8	2,2	3,5	2,6	2,4	2,9	2,1	3,7	4,5	12,7	2,1	2,2	16,5
1944	36,1	1,1	2,9	0,8	1,4	6,2	3,4	2,8	2,8	1,8	3,6	1,5	2,6	2,9	9,8	1,4	3,1	15,8
1945	34,9	0,4	1,9	0,9	2,1	8,6	2,8	2,5	2,2	1,6	3,0	1,0	1,1	1,7	11,5	0,9	1,7	21,2
1946	35,3	0,4	3,6	0,7	2,7	16,1	1,5	3,6	2,7	1,1	3,9	0,7	0,2	2,1	3,9	0,3	2,1	19,1
1947	36,6	1,0	5,0	0,8	1,8	14,5	1,0	4,7	1,8	2,9	4,0	0,3	0,2	1,6	5,9	0,1	3,2	14,6
1948	41,6	3,2	4,9	0,6	1,2	15,6	0,2	3,5	1,3	2,0	3,7	0,1	0,4	2,0	2,2	-	3,4	14,1
1949	57,6	0,4	4,8	0,7	1,3	10,0	0,1	0,1	1,7	1,3	2,9	-	0,1	1,6	0,2	-	-	17,2
1950	63,8	0,2	5,8	0,6	1,6	7,8	0,2	0,2	1,6	0,7	2,4	-	0,1	0,7	-	-	0,8	13,5
1951	59,8	0,2	3,9	0,5	1,0	11,8	0,2	0,2	1,0	0,6	2,8	-	0,2	0,3	-	0,5	0,9	16,1
1952	73,7	0,4	2,9	0,6	1,3	2,5	0,1	0,9	0,8	0,5	2,3	-	0,3	0,2	0,1	-	1,9	11,5

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, diversos anos; Comércio Exterior, diversos anos.

Capítulo VI. Considerações finais: as heranças resistentes

A discussão feita do segundo governo de Getúlio Vargas buscou apontar o quanto seu projeto de desenvolvimento econômico era vulnerável a decisões externas desfavoráveis. Sua vulnerabilidade externa não se reduzia apenas à possibilidade de que o principal produto de exportação do país e o principal item responsável por receitas cambiais, o café, passasse por uma fase descendente de preços internacionais, implicando na impossibilidade de manter o nível de importação de bens essenciais. A questão era mais ampla, envolvendo também aspectos financeiros: parte importante do programa de investimentos do governo era dependente da liberação de recursos externos, sendo vulnerável a modificações na política externa norte-americana, como do tipo que o governo Eisenhower liderou a partir de 1953.

A semelhança com a vulnerabilidade comercial e financeira que caracterizava a economia brasileira na República Velha não é desprezível. O café era uma herança daqueles anos, assim como, de uma maneira diferente, também era a dependência em relação a decisões de financiamento sobre as quais não tínhamos o menor controle. De fato, a vulnerabilidade externa não se resumia às relações comerciais durante a República Velha: as relações de dependência/subordinação eram construídas "por dentro" a partir da articulação de capitais estrangeiros ao modo de desenvolvimento e acumulação de capital *interno* à economia, e da penetração de representantes políticos do capital financeiro internacional nos centros de decisão da política econômica, particularmente nos episódios diplomáticos de renegociação e reescalonamento da dívida pública externa. Mas as crises cambiais eram provavelmente mais agudas e devastadoras, freqüentemente envolvendo problemas comerciais e financeiros e, sobretudo, sujeitas a movimentos especulativos praticamente incontroláveis.

Nos anos 50, por sua vez, as transações cambiais eram reguladas por controles seletivos de câmbio que haviam sido herdados e reformulados desde os anos 30. A especulação cambial era possível particularmente graças aos *leads and lags* das transações comerciais, mas as transações financeiras eram sujeitas a regulamentações muito mais estritas do que era característico nos anos anteriores à década de 30. Nos anos pós-Segunda Guerra, ademais, a forma predominante de internacionalização de capital mudara significativamente, em um processo em que as transações de carteira, títulos e ações transacionados em mercados de capitais praticamente desapareceram, sob o impacto da Grande Depressão, da guerra e da ordem restritiva aos fluxos de empréstimo privados negociada em Bretton Woods, enfraquecendo as firmas bancárias internacionais e fortalecendo as corporações produtivas "multinacionais". O processo de internacionalização comandado pelas corporações produtivas era compatível com

detalhados controles nacionais de câmbio, à medida que a lógica de expansão/segmentação de mercados nacionais que atraía investimentos diretos "multi-domésticos" associava-se a mecanismos de proteção destes mercados contra importações concorrentes, na maioria das vezes porque não havia como financiar um grande volume de importações em um contexto de escassez de dólares. Assim, os investimentos diretos em setores voltados para o mercado interno ganhavam em importância em relação às velhas formas de investimento voltadas para o financiamento, comercialização e controle da produção de bens primários de exportação (R. Gilpin, 1975). Neste contexto, o espírito do acordo de Bretton Woods vingava quase absoluto, em meio à formação de novas coalizões políticas nacionais: ao contrário do velho padrão ouro, agora não se buscava subordinar a expansão da economia doméstica ao equilíbrio a qualquer custo do balanço de pagamentos, mas regular as transações cambiais para permitir a expansão doméstica (ver L.G. Belluzzo, 1995; J. Scandiucci, 2000).

Não obstante as diferenças entre os dois períodos, a herança de vulnerabilidade externa mantinha-se, no Brasil dos anos 50, tanto na importância do café para financiar importações essenciais e remessas financeiras quanto na dependência de esquemas internos de gasto em relação a decisões de financiamento controladas de fora para dentro. De certo modo, esta vulnerabilidade refletia a natureza restringida do processo de industrialização tardia, constrangido que era por restrições financeiras, tecnológicas e de escala que limitavam o escopo de diversificação do capital local e a possibilidade de inserção exportadora nacional em mercados industriais. Como o capital local não pretendia arriscar-se com empreendimentos "pesados" para os quais talvez não tivesse os recursos necessários, o avanço do processo de industrialização requeria formas de centralização de recursos que passassem pelo Estado e/ou pelo aprofundamento do endividamento externo. Neste sentido, o segundo governo Vargas pretendeu superar algumas limitações do desenvolvimento econômico doméstico buscando resolver gargalos da infra-estrutura e fomentar a produção interna de alguns insumos essenciais (aço, cimento, álcalis, petróleo etc.), mas contando com recursos públicos externos que permitissem contornar as restrições a uma maior concentração de recursos domésticos. E a vulnerabilidade da estratégia "associada" de mobilização de recursos é que ela dependia da efetiva disposição dos agentes financeiros externos para financiar os esquemas internos de gasto em questão.

Como vimos, a manutenção desta vulnerabilidade/dependência financeira ao longo do processo de transição para a industrialização pesada é um tema central deste trabalho. A hipótese elaborada para explicá-la é que as heranças/restrições financeiras e técnicas relacionadas ao desenvolvimento tardio do capitalismo não encontraram uma correlação de forças políticas internas que, neste período de transição entre a crise do início dos anos 30 e a crise de

meados dos anos 50, possibilitasse um grau de centralização/comando de recursos que, senão dispensasse, pelo menos reduzisse a necessidade de recorrer a fundos externos para financiar empreendimentos internos.

A importância da política e seus conflitos de curta/média duração para os rumos do capitalismo brasileiro talvez tenha crescido neste período por causa da ruptura dos velhos laços de dependência financeira externa, com a crise dos mercados internacionais de capitais tais como eram conhecidos antes de 1929. Paralelamente, as velhas formas de controle "coronelista" do sistema interno de poder entravam em crise sob a pressão de novos grupos sociais e políticos, novas idéias, projetos e visões de mundo acalentados nos anos 20. Esta conjunção de movimentos e crises rompeu as velhas formas de condução da política econômica nos anos 30, depois de anos em que os ciclos de financiamento externo acabavam (quase automaticamente) em crises cambiais, entremeados por episódios de consolidação de dívida pública externa que repunham circunstancialmente as condições para a recuperação cíclica e superação da crise.

Os anos 30 não viram apenas uma sucessão de moratórias que romperam a vinculação do governo com as políticas exigidas pelo capital financeiro internacional e reduziram o peso dos encargos da dívida no balanço de pagamentos. Eles viram também algumas tentativas de aperfeiçoar os mecanismos internos de mobilização de recursos para responder às novas necessidades e projetos econômicos nascentes. Sua importância não deve ser superestimada, porém: as novas instituições criadas (por exemplo a CREAI-BB) não se mostravam suficientes para financiar empreendimentos que estavam além dos cálculos de rentabilidade e risco dos empresários locais, ao mesmo tempo em que as propostas mais ambiciosas de reforma financeira eram paralisadas e as empresas estatais apenas engatinhavam. Não surpreende que o mais ambicioso projeto estatal do primeiro governo de Vargas, a Companhia Siderúrgica Nacional(CSN) de Volta Redonda, fosse financiado por fundos governamentais norte-americanos. No final do governo, entretanto, já se falava em privatização das poucas empresas estatais criadas, ao mesmo tempo em que se criticava o protecionismo inerente à política seletiva de câmbio que Vargas armara para o pós-guerra.

As reformas fiscais e financeiras propostas durante o governo Dutra tampouco abandonaram o papel. Depois do estrangulamento cambial de 1947, a administração Dutra retomou o esquema de câmbio barato, importações seletivas e, aos poucos, expansão creditícia que fôra pensado no final do Estado Novo. Mas no campo do petróleo, um grande impasse paralisou qualquer encaminhamento claro para a questão, enquanto os setores de infra-estrutura de energia e transporte acumulavam gargalos crescentes. O elogio do planejamento econômico não trouxe muitos resultados práticos no final do governo, embora preparasse o retorno vigoroso

de Vargas, que explorou a discrepância entre a retórica e a prática de seu ex-Ministro da Guerra como ninguém.

Mas a campanha presidencial de Vargas trataria de uma reforma fiscal como de um tabu, inteiramente em acordo com as opiniões de seu Ministro da Fazenda sobre o tema. Vargas não podia esperar que o Congresso Nacional lhe conferisse uma carta branca para mobilizar recursos internos em programas desenvolvimentistas, a não ser em condições excepcionais — como nos projetos de criação da Petrobrás e do BNDE. Do ponto de vista cambial, a melhoria circunstancial provocada pela elevação do preço das *commodities* em 1950 tampouco era suficiente para assegurar um amplo programa de investimentos e a formação de estoques emergenciais de bens essenciais no contexto da Guerra da Coréia, sem acentuar desequilíbrios cambiais. Por outro lado, o Ponto IV da política externa do governo Truman oferecia um convite quase irrecusável de assistência econômica em troca de alinhamento político. Um conjunto de restrições e oportunidades internas e externas induziam o novo governo, portanto, a buscar complementar a obtenção de recursos internos (particularmente através de fundos estritamente vinculados a empreendimentos e programas específicos) com recursos barganhados diplomaticamente. E assim foi feito.

Não precisamos retomar aqui a crise deste projeto, já longamente discutido na última parte da tese. Só nos cabe lembrar que o objetivo de Vargas era recorrer a recursos externos sem comprometer o controle (ou perdendo o menor controle possível) sobre a destinação dos recursos, buscando dirigi-la segundo finalidades internas de desenvolvimento: daí sua preferência por recursos bilaterais ou multilaterais mediados por um banco público, o BNDE. Mas a vulnerabilidade da estratégia era estar sujeita a condicionamentos políticos externos que podiam ser revertidos subitamente, como foram.

Uma vez que ficou claro em meados de 1953 que obter recursos governamentais e multilaterais com o apoio dos EUA era uma possibilidade remota, o governo buscou explorar uma alternativa até então pouco explorada: constituir comissões mistas com países europeus para atrair filiais estrangeiras e obter crédito de fornecedores (GV 53.05.16/1; 53.05.20/1; 53.06.04/3; 53.12.21/1; 54.01.10; NA 832.00TA/5-2753). Esta estratégia alternativa surtiria pleno efeito apenas no governo Juscelino Kubitschek, que aproveitaria a internacionalização do oligopólio diferenciado europeu depois de a reforma cambial elaborada por Eugênio Gudin no governo Café Filho (a Instrução 113 da Sumoc) ter criado um regime ainda mais favorável para a atração de investimentos estrangeiros. E embora o governo JK não tivesse criado por si mesmo a oportunidade externa aberta pela expansão dos investimentos diretos europeus, teve o mérito de

identificá-la e de aproveitá-la para evitar ou contornar várias das restrições que Getúlio não conseguira superar.

Uma das restrições que o governo JK conseguiu contornar foi uma crise cambial que se arrastava desde 1952, e que ameaçava aprofundar-se ainda mais depois que os preços internacionais do café iniciaram uma nova fase de retração cíclica em meados da década de 50. Seu projeto de desenvolvimento, porém, dependia muito menos da disponibilidade de divisas obtida por meio de exportações agrícolas ou por meios políticos do que, um pouco antes, a forma de desenvolvimento associado ensaiada por Vargas. No entanto, ele reafirmaria uma característica típica de períodos anteriores a 1930: a superação de crises cambiais por meio de um ciclo de financiamento externo.

Pois ainda que o Plano de Metas fosse proposto precisamente quando o declínio cíclico do preço internacional do café prometia uma redução certa de nossa "capacidade de importação", um elemento central à industrialização pesada que visualizara fôra a definição de metas de *criação* de mercados inter-industriais que seriam explorados "desde dentro" por subsidiárias de firmas estrangeiras. Logo, a associação com interesses privados estrangeiros os articulava diretamente a projetos locais de investimento, que seriam sujeitos a uma reversão financeira (cíclica) somente após completarem os projetos industriais sobre-dimensionados que financiavam. Nestas circunstâncias, o desequilíbrio externo era *postergado* para depois da inflexão dos influxos de capital externo associados ao ciclo de investimentos interno: a crise cambial de meados da década foi, assim, mais adiada do que propriamente superada pelo governo JK. E como para nos lembrar que este governo não herdara instituições apenas da Era Vargas, a crise cambial que, no início da década de 60, coincidiu com o esgotamento do impulso dinâmico dos projetos de investimento foi também a crise do regime cambial de 1955. Ou melhor, foi a crise do modo como este regime cambial foi subordinado à realização de seus projetos de investimento.

Uma particularidade da industrialização brasileira, conforme realizada no período JK, era ser tão dependente de uma associação financeira e tecnológica com filiais estrangeiras e, ao mesmo tempo, ter na presença de um Estado regulador e de grandes empresas estatais uma poderosa máquina de crescimento econômico que trazia consigo, a reboque, as frações do capital local nos diversos setores da economia. É provável que um tripé deste tipo não tenha sido imaginado por Vargas da forma como se consolidou, se levarmos em conta que a matriz de transportes que preferia estava apoiada em empreendimentos públicos no setor ferroviário, justamente para evitar o estrangulamento cambial que o modelo automobilístico-rodoviário poderia trazer, em vista de sua dependência de petróleo e tecnologias controladas por oligopólios internacionais (cf. S. Draibe, 1980, pp. 188 e segs.). E, de fato, a matriz de transportes

consolidada no governo JK era fortemente dependente do petróleo, enquanto a ampliação de exportações de automóveis para aliviar o balanço de pagamentos não era uma prioridade das filiais estrangeiras.

Na verdade, um estudo sobre o período JK talvez descobrisse que outras características estruturais do modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro foram consolidadas naqueles anos vibrantes do último quinqüênio da década de 1950: a) o desenvolvimento dito "truncado" do setor de bens de capital local, à medida que as filiais estrangeiras tinham fornecedores internacionais de equipamentos sob encomenda e de maior valor agregado, e que as estatais podiam contar com *supplier's credits* oferecidos pelos fabricantes internacionais, "vazando" estímulos derivados de seus investimentos para o exterior; b) a ausência de bancos privados de investimento industrial, uma vez que as filiais estrangeiras não dependiam do setor financeiro nacional para realizar investimentos, podendo complementar a acumulação interna de lucros com recursos das matrizes, enquanto as empresas estatais e privadas nacionais complementavam a acumulação interna com o acesso ao BNDE ou a outros bancos e fundos públicos, sem que participassem da formação de conglomerados financeiros como os *keiretsu* ou *chaebols*; c) os limites à inserção comercial nos mercados internacionais de maior ritmo de crescimento e maior valor agregado, já que estes mercados eram controlados internamente por filiais cujas políticas de compras e vendas internacionais eram determinadas pelas matrizes, não havendo motivo para transferir/duplicar atividades nobres em direção a um país periférico que sequer oferecia as externalidades financeiras e tecnológicas necessárias.

Não nos cabe aqui, porém, avançar sobre estas questões, extemporâneas que são em relação ao recorte temporal desta pesquisa. O que podemos dizer, entretanto, é que ao contrário do que os defensores de uma nova era liberal repetiriam incansavelmente nas últimas duas décadas do século XX, a Era Vargas não terminou em alguma passagem da década de 1980 ou 1990. Pois somos herdeiros não apenas de Vargas, mas também de Gudin, JK, Campos, Bulhões, Delfim Neto, e de processos como a internacionalização do oligopólio produtivo nos anos 50 e 60 ou da abertura financeira dos anos 70 — de modo que o presidente nacionalista não pode ser o bode expiatório de todos os nossos pecados. Em outras palavras, é preciso reconhecer que, da forma como foi imaginada no início do segundo governo, a Era Vargas terminou um pouco antes de agosto de 1954.

ARQUIVOS CONSULTADOS

AGM: ARQUIVO AGAMENON MAGALHÃES: CPDOC-FGV
DE: ARQUIVO DEPARTAMENTO DE ESTADO-EUA: CPDOC-FGV
EUG: ARQUIVO EUGÊNIO GUDIN: CPDOC-FGV
GV: ARQUIVO GETÚLIO VARGAS: CPDOC-FGV
JMW: ARQUIVO JOSÉ MARIA WHITAKER: CPDOC-FGV
OA: ARQUIVO OSWALDO ARANHA: CPDOC-FGV
SC: ARQUIVO SOUZA COSTA: CPDOC-FGV

ARQUIVOS DIPLOMÁTICOS (ARQUIVO EDGAR LEUENROTH - UNICAMP)
NATIONAL ARCHIVES
SÉRIE M -1487 (Internal Political and National Defense Affairs of Brazil, 1950-1954): rolos 1-14.
SÉRIE M - 1489 (Internal Economic, Industrial and Social Affairs of Brazil, 1950-1954): rolos 1-34.

DEPOIMENTOS

ALMEIDA, RÔMULO (1980) *Depoimento a M.C. D'Araújo e R. Roels Jr. (março de 1980).* CPDOC-FGV (reg. E-109)

———— (1986) *Rômulo : voltado para o futuro (entrevistas concedidas a Grupos de Trabalho da Associação dos Sociologos do Estado da Bahia).* Fortaleza : Banco Nordeste do Brasil; Salvador: Associação dos Sociologos do Estado da Bahia,1986.

———— (1988) *Depoimento a P. A. Ramos, M. C. S. D'Araújo e M. A. Quaglino (04-07/1988).* CPDOC-FGV (reg. E-205), SERCOM-PETROBRÁS, CMEB.

ARANHA, OSWALDO (1963) *Depoimento a John W. F. Dulles (02/07/1963),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

———— (1963) *Depoimento a John W.F. Dulles (04/12/1963),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

———— (1966) *Depoimento a John W.F. Dulles (19/12/1966),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

———— (1967) *Depoimento a John W.F. Dulles (05/10/1967),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

BOHAN, MERWIN (1964), *Depoimento a John W. F. Dulles (20/08/1964),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

BULHÕES, OCTAVIO GOUVÊA (1990) *Depoimento.* Brasília: Banco Central do Brasil, 1990

CAFÉ FILHO, JOÃO (1963) *Depoimento a John W.F. Dulles (06/09/1963),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

———— (1965) *Depoimento a John W. F. Dulles (08/10/1965),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

GUDIN, EUGÊNIO (1979) *Depoimento a L. Hippolito, V.M. Moreira e J. Silva (jul-ago. 1979).* CPDOC-FGV (reg. E-16).

KUBITSCHEK, JUSCELINO (1974), *Depoimento a M.V. Benevides*, em março de 1974, CPDOC-FGV (reg. E-19).

LAFER, HORÁCIO (1963) *Depoimento a John W.F. Dulles (07/08/1963),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

LEITE, CLEANTHO PAIVA (1983) *Depoimento a a V.R. Lima e P.A. Ramos (01/07 e 29/07/1983).* CPDOC-FGV (reg. E-76).

———— (1988) *Depoimento a P. A. Ramos e A. L. Aragão (07/04/1988).* CPDOC-FGV (reg. E-199).

LOPES, LUCAS (1991) *Memórias do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: CMEB, 1991.

LOPES, LUIS SIMÕES (1966) *Depoimento a John W. F. Dulles (17/12/1966),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

———— (1968) *Depoimento a John W. F. Dulles (07/10/1968),* Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.

———— (1986) *Depoimento a A. Camargo e C. M. Franco (07/08/1979, 13/07/1981).* CPDOC-FGV (reg. E-98).

NEVES, TANCREDO (1986) *Tancredo fala de Getúlio (Depoimento a V.R. Lima e P.A. Ramos, 1984, CPDOC-FGV).* Porto Alegre: LP & M, 1986.

PINHEIRO Nº, JOÃO (1977) Depoimento a A. Camargo, H. Bonemy e M.L. Heilborn (junho de 1977). CPDOC-FGV (reg. E-7).

RANGEL, IGNÁCIO (1987) *Depoimento a A. Aragão e M. G. Martins (20/07/87).* CPDOC-FGV (reg. E-140).

RAO, VICENTE (1979) *Depoimento a M. V. M. Benevides (setembro 1976).* CPDOC-FGV (reg. E-27).

RIBEIRO, CASEMIRO (1979) *Depoimento a A.C. Sochaczewsky, A. Camargo, I. Beloch, P. Malan, R. Gamboa e R. Roels Jr (1975-1979).* CPDOC-FGV (reg. E-1).

———— (1989) *Depoimento a E. Raposo e P. A. Ramos (21/09 e 05/10/1989).* CPDOC-FGV (reg. E-1, V. 2) e BCB.

REFERÊNCIAS SECUNDÁRIAS

ABRANCHES, S. H. (1977) "Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada". In: Martins, C. E. (1977) *Estado e Capitalismo no Brasil.* São Paulo: Hucitec, Cebrap, 1977.

———— (1978) *The divided leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil.* PhD Thesis (Mimeo).

ABREU, M.P. (1974) "A missão Niemeyer". In: *Revista de Administração de Empresas,* jul./set. 1974.

———— (1977) *O Brasil e a economia mundial: 1930-1945.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999 (ed.revista da tese de doutoramento, 1977).

———— (1984) "Argentina and Brazil during the 1930s: The impact of British and American international economic policies"in: R. Thorp (org.) *Latin America in the 1930's: The role of periphery in world crisis.* London: Macmillan, 1984.

———— (1985) *A dívida pública externa do Brasil, 1824 - 1931.* Rio de Janeiro: PUC, 1985 (mimeo).

———— (1988) "British investment in Brazil: the relevant century". Rio de Janeiro: PUC, 1988 (mimeo).

———— (1990/org.) *A Ordem do Progresso - Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.* (4ª ed.) Rio de Janeiro: Campus, 1990.

———— (1990) "Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945". In: ____. (org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.* Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990. cap. 3, p. 73-104.

AGLIETTA, M. (1986) *La Fin des Divises Clés - Essai sur la Monnaie Internationale.* Paris: Éditions La Découverte, 1986.

ALDCROFT, D. (1978) *De Versalles a Wall Street, 1919-1929.* (Trad. Esp. Jordi Beltran). Barcelona: Editorial Crítica, 1985.

ALMEIDA, J. A. (1965) *A palavra e o tempo.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.

ALMEIDA, J.S. (1980) *As financeiras na reforma do mercado de capitais: os descaminhos do projeto liberal.* Disser. Mest., Unicamp, 1980 (mimeo).

ALMEIDA, M.H.T. (1978) *Estado e classes trabalhadoras no Brasil (1930-1945).* Campinas: UNICAMP.

ALMEIDA, P. R. (1996) "A diplomacia do liberalismo econômico" in: Albuquerque, J. A. G. (1996, ed.) *Sessenta anos de política externa brasileira, vol. I: crescimento, mnodernização e política externa.* São Paulo: Cultura, 1996.

ALMEIDA, R. (1950) "Planejamento e Controle da Economia no Brasil". In CNI. *Estudos Econômicos,* Ano I, n.2, (junho 1950), p. 64-93.

———— (1982

———— (1986) *Rômulo : voltado para o futuro (entrevistas concedidas a Grupos de Trabalho da Associação dos Sociologos do Estado da Bahia).* Fortaleza : Banco Nordeste do Brasil; Salvador: Associação dos Sociologos do Estado da Bahia,1986.

———— (1986) "Política econômica do segundo governo Vargas". In SZMRECSÁNYI, Tamás & GRANZIERA, Rui G. (Orgs.) *Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea.* Campinas: Editora da UNICAMP. p. 131-146.

ANDRADA, Antonio Carlos Ribeiro de (1923) *Bancos de emissão no Brasil.* Rio de Janeiro :Livraria Leite Ribeiro, 1923.

AMSDEN, A. (1989) *Asia's next giant :South Korea and late industrialization.* New York :Oxford University Press, 1989.

ANDRADE, A.M.R. (1996), "A controvérsia dos financistas do Império". In: *Anais, II Congresso Brasileiro de História Econômica.* Niterói: UFF, 1997.

APPY, R. (1987) *Os capitais estrangeiros no Brasil.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1987.

ARCHIBUGI & PIANTA (1992), *The technological specialization of advanced countries.* Dordrecht :Kluwer, c1992.

ARCHIBUGI & MICHIE (1997a) *Technology, globalization and economic performance.* Cambridge:Cambridge Univ., c1997.

———— (1998) *Trade, growth ane technical change.* Cambridge :Cambridge Univ. , c1998.

ARENDT, H. (1950) *Origens do Totalitarismo.* (Trad. Port.: R. Raposo). 1º reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

ARRIGHI, G. (1994). *O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo.* (Trad. Port.: Vera Ribeiro). Rio de Janeiro: Contraponto. São Paulo: Editora Unesp.

ASTON & PHILPIN (1985) *The Brenner Debate.* Cambridge :Cambridge Univ.,1987, c1976.

AURELIANO, L. (1981) *No limiar da industrialização.* São Paulo: Brasiliense, 1981.

BACHA, E.L. (1975) "O papel do café na economia brasileira: do pós-guerra a meados dos anos 60". In: ____. *Os mitos de uma década*: ensaios de economia brasileira. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 3ª parte, cap. 1, p.137-57.
———— et alii (1992) *150 anos de café*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1992.
BACHRACH, P. e BARATZ, M. (1962) "Two Faces of Power". In *American Political Science Review*, Vol LVI, (December 1962), p. 947-952.
———— (1963) "Decisions and Non-Decisions: an Analytical Framework". In *American Political Science Review*, V. LVII, (September 1963), p. 632-642.
BAER, W. (1965) *A industrialização e o desenvolvimento economico do Brasil.* Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getulio Vargas, 1985.
———— (1969) *Siderurgia e desenvolvimento brasileiro.* Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
———— (1995) *A economia brasileira.* São Paulo: Nobel, 1996.
BAER, M. (1986) *A internacionalização financeira no Brasil.* Petrópolis, Vozes, 1986.
BAILY, S. (1976) *The United States and the development of South America, 1945-1975.* New York: New Viewpoints, 1976.
BAIROCH, P. (1986) "Indústria". In: *Enciclopédia Einaudi,* Vol. 7. Lisboa: Imprensa Nacional, 1986.
———— (1997) *Victoires et déboires I.* Paris: Gallimard, 1997.
BALASSA, B. al. (1971) *The Structure of Protection in Developing Countries.* Baltimore/London, The Johns Hopkins University Press, 1971.
———— (1981) *The newly industrialized countries in the world economy.* Oxford: Pergamon Press, 1981.
———— (1982) "Development strategies and economic performance: a comparative analysis of eleven semi-industrial countries". In: B. Balassa et alli, *Development strategies in semi-industrial countries.* Baltimore: John Hopkins UP, 1982.
———— (1983) "Inward vs. Outward orientation once again". In: *The World Economy*, 1983, vol. 6, Nº2.
BALASSA & WILLIAMSON (1987) *Adjusting to success: Balance of payments policy in the East Asia NICs.* Washington: IIE, 1987.
BALDWIN, D.A. (1966) *Economic development and American foreign policy, 1943-62.* Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1966.
BANDEIRA, M. (1973; 1998) *Relações Brasil e Eua no contexto da globalização. Tomo I – Presença dos Estados Unidos no Brasil (ed. Revista).* São Paulo: SENAC, 1978.
BAPTISTA, M. (1997) (1997) *A Abordagem Neo-Schumpeteriana: Desdobramentos Normativos e Implicações para a Política Industrial.* Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
BARBOSA, RUI (1892) *Finanças e politica da Republica : discursos e escriptos.* Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892.
BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A. (1985) *O processo de industrialização – do capitalismo originário.* Campinas: UNICAMP.IE, 1985. (Tese de Doutorado)
BARROSO, G. (1934) *Brasil, Colônia de Banqueiros.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1934.
———— (1937) *Sinagoga Paulista.* Rio de Janeiro: ABC, 1937.
BASTOS, H. (1946) *Produção ou pauperismo.* Rio de Janeiro: Martins Editora, 1946.
———— (1951) *Posição econômica do Brasil.* São Paulo: Martins Editora, 1951.
BEAUCLAIR DE OLIVEIRA, G. (1978) "As indecisões do intervencionismo no Brasil após-1930. Estudo de um caso: a política cambial do Brasil na era Vargas". In: *Revista Brasileira do Mercado de Capitais,* vol. 4(12), set-dez. 1978.
———— (1987) *Raízes da indústria no Brasil.* Rio de Janeiro: Studio F & S Editora, 1992.
———— (1996) "Expansão do crédito e industrialização no Brasil: 1930-1945". In: *América Latina en la historia económica. Boletim de fuentes.* Número 6, jul.-dic. 1996, Mexico.
BELL & PAVITT (1993) "Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries" in *Industrial and Corporate Change, 2(2), 1993.*
BELLUZZO, L. G. (1975) *Valor e capitalismo.* São Paulo :Brasiliense,1980.
————. (1995) "O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados". In: *Economia e Sociedade,* 4, jun. 1995.
————. (1998) "Crises financeiras na periferia". In: *Folha de São Paulo,* 12/06/98.
———— & CARDOSO DE MELLO, J.M. (1977) "Reflexões sobre a crise atual". In: In: Belluzzo e Coutinho (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaios sobre a Crise.* Vol. I, São Paulo: Brasiliense, 1982.
BELOCH & ABREU (1984) *Dicionario historico-biografico brasileiro: 1930-1983.* Forense-Universitaria : FINEP.

BENEVIDES, M. V. (1980) *A UDN e o Udenismo: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro (l945-1965)* . Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1981.
———— (1986) "O suicídio de Getúlio e suas conseqüências a curto e longo prazo". In SZMRECSÁNYI, Tamás & GRANZIERA, Rui G. (Orgs.) *Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea.* Campinas: Editora da UNICAMP. p. 147-163.
BERENDI & RANKI (1986) "Una industrialización sin Revolución Industrial. La periferia europea en el siglo XIX". In: NADAL, J. et alli (1986) *La Revolución Industrial.* Barcelona: Ed. Crítica, 1988.
BERGSMAN, J. (1970) *Brazil: industrialization and trade policies.* London: Oxford University Press, 1970.
BEUGEL, van der (1966). *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy.* Amsterdam: Elsevier.
BHAGWATI, J.N. (1985) "Foreign trade regimes". In: BHAGWATI (1978, ed.) *Dependence and Interdependency.* Oxford: Basil Blackwell, 1985.
BIELSCHOWSKY, R. (1985) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.* Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
BIROLI, F.M. (1999) *A nação diante do suicidio de Vargas: uma análise do discurso do PCB.* Campinas: UNICAMP, 1999.
BLASIER, C. (1975) *The hovering giant: US response to revolucionary change in Latin America.* Pittsburgh, UPP, *1976.*
BLOCK, F. (1977). *Los Origenes del Desordem Economico Internacional.* (Trad.castelhana) México: Fondo de Cultura Economica.
———— (1977a) "The ruling class does not rule: Notes on the marxist theory of the State."In:T. FERGUSON e J. ROGERS (eds.)*The Political Economy. Readings in the Politics and Economics of American Public Policy.* Armonk, New York: M. E. Sharpe.
———— (1980) "Beyond relative autonomy: state managers as historical subjects". In: Block, F. (1994) *R*
BLOOMFIELD, A. (1959) *Monetary policy under the international gold standard: 1880-1914.* New York: FED, 1959.
———— (1962) *Short-term capital movements under the pre-1914 gold standard.* Princeton Studies in International Finance, 11. Princeton: Princeton University Press.
BOITO JR., A. (1982) *O Golpe de l954: A Burguesia Contra o Populismo.* São Paulo, Editora Brasiliense, 1982.
BORDO & SCHWARTZ (1984/eds.) *A retrospective on the classical gold standard.* Chicago: Chicago University Press
———— (1996) "The operation of the specie standard: evidences for core and peripheral countries, 1880-1990". In: Macedo, Eichengreen & Reis (1996) *Currency convertibility: the Gold Standard and beyond.* London: Routledge, 1996.
BOSCHI, R. (1979) *Elites Industriais e Democracia.* Rio de Janeiro, Editora Graal, 1979.
BOUÇAS, V. (1955) *Dívida externa: 1824-1945.* Rio de Janeiro: Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças, Minstério da Fazenda, 1955.
BOUZAN, A. (1972) *Os bancos comerciais no Brasil: uma análise do desenvolvimento recente (1965-1971).* FGV, 1972 (mimeo).
BOYER, R. et alli (1997). *Les systemes d'innovation : l'ere de la globalisation.* Paris : Economica,c1997.
BRAGA, S. S. (1996) "A constituinte de 1946 e a nova ordem econômica e social do pós-II Guerra Mundial". In: *Revista de Sociologia e Política 6/7, 1996.*
BRANCO, C. (1975) *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil.* São Paulo :Alfa Omega, 1975.
BRANDI, P. (1983) *Vargas. Da vida para a História.* Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
BRAUDEL, F. (1982-3) "Escritos sobre o presente" in *Reflexões sobre a história.* São Paulo: Martins Fontes, 1992.
BRENNER, R. (1976) "Agrarian class structure and economic development in pre-industrial Europe". IN: *Past and Present,* 70.
———— (1977) "The origins of capitalist development: a critique of Neo-smithian marxism". In: New Left Review, 104, jul-agosto.
BRINKLEY, D (1992) *Dean Acheson: the Cold War Years.* New Haven ; London :Yale Univ., 1992.
BROWN, W.A. (1940) *The international gold standard reinterpreted: 1914-1934.* New York, NBER, 1940.
BUENO, C. (1995), *A República e sua política exterior (1889 a 1902).* Unesp/IPRI, 1995.
BULHÕES, L. (s/d), "Financistas do Brasil" in Bulhões, A. (s/d), *Leopoldo de Bulhões.* Ri ode Janeiro: Edições Financeiras.
BULHÕES, O.G. (1941)*Orientação e contrôle em economia.* Rio de Janeiro: Suissa, 1941.

———— (1950) *À margem de um relatório*: texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink). Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950.
CAFÉ FILHO, J. (1966) *Do sindicato ao Catete.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1966.
CAIRNCROSS, A.K. (1953) *Home and foreign investment: 1870-1913.* Clifton: Kelley, 1975.

CALÓGERAS, J.P. (1910), *A política monetária do Brasil.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.
CAMARGO, A. (1979) "Carisma e personalidade política: Vargas, da conciliação ao maquievalismo". In: D'ARAÚJO, M.C. (1999, ed) *As instituições Brasileiras da Era Vargas.* Rio de Janeiro: EdUerj, FGV, 1999.
CAMERON, R. & BOVYKIN, V.I. (1991) *International Banking: 1870-1914.* New York, Oxford: Oxford University Press, 1991.
CAMPOS, R.O. (1984) *A lanterna na popa*: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
CANO, W. (1975) *Raízes da concentração industrial em São Paulo.* São Paulo, Hucitec, 1990.
———— (1981) *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (l930-70)* . Tese de Livre Docência, UNICAMP, 1981.
CANTILLON (1755) *Ensaio sobre la naturaleza del comercio en general.* (Trad.Esp. M.S.Sarto). Mexico, DF: Fondo de Cultura Econômica, 1950.
CANTWELL, J. (1997) "The globalization of technology: what remains of the product cycle model?" in ARCHIBUGI & MICHIE (1997a) *Technology, globalization and economic performance.* Cambridge:Cambridge Univ., c1997.
CANUTO, O. (1991) *Processos de Industrialização Tardia: O "Paradigma" da Coréia do Sul*, Campinas, 1991.
———— (1994) *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia.* São Paulo: Nobel.
CARDOSO, F.H. (1968) "Hegemonia burguesa e independência econômica: raízes estruturais da crise política brasileira". In: *Revista Civilização Brasileira,* 4(17), jan-fev. 1968.
———— (1971) *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes: Ideologias do Empresariado Industrial Argentino e Brasileiro.* Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
———— (1972) *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil.* São Paulo, Editora DIFEL, 1972.
———— & FALETTO, E. (1968). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina.* (7ª ed.). Rio de Janeiro: Guanabara.
CARDOSO, E. (1981) "Desvalorizações cambiais, indústria e café: Brasil, 1862-1906". In: *Revista Brasileira de Economia,* 35(2), jun. 81.
CARDOSO, M.L. (1977) *Ideologia do desenvolvimento: JK/JQ.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
CARDOSO DE MELLO, J.M. (1975) *O capitalismo tardio.* São Paulo: Brasiliense, 1987.
———— & TAVARES (1984) "The capitalist export economy in Brazil, 1884-1930". In: R.C. Conde & S. Hunt (1985) *The Latin American economies: growth and the export sector, 1880-1930.* New York: Holmes & Meier, 1985.
CARDOSO DE MELLO, Z. M. (1982), *Metamorfoses da riqueza: São Paulo, 1845-1895.* São Paulo: Hucitec, 1990.
CARON, F.(1981) *Histoire economique de la France: XIX-XX siecles.* Paris: Armand Colin, 1971.
CARONE, E. (1970) *A República Velha, vol. I – Instituições e classes sociais.* Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.
————. (1976) *O Estado Novo (l937-1945).* São Paulo, Editora DIFEL, 1976.
———— (1976) *A Terceira República.* São Paulo, Editora DIFEL, 1976.
———— (1977) *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945).* São Paulo, Editora DIFEL, 1977.
———— (1978) *A Segunda República (1930-1937).* São Paulo, Editora DIFEL, 1978.
———— (1980) *A Quarta República.* São Paulo, Editora DIFEL, 1980.
CAREW, A. (1987) *Labour under the Marshall Plan: the politics of productivity and the marketing of management science.* Manchester :Manchester Univ., c1987.
CARNEIRO, M.C.T. (1983) *Preconceito racial no Brasil Colônia: os Cristãos-novos.* São Paulo: Brasiliense, 1983.
———— (1985) *O anti-semitismo na Era Vargas.* São Paulo :Brasiliense, 1988.
CARVALHEIRO, N. (1982) *Bancos comerciais no Brasil (1964-1976).* USP/FEA (mimeo).
CARVALHO, D. de (1953), *Estudos e depoimentos : (1a. serie).* Rio de Janeiro : J. Olimpio,1953.
————. (1959), *Novos estudos e depoimentos.* Rio de Janeiro:Jose Olympio,1959.
CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. P. (1985), *A Economia Brasileira em Marcha Forçada,* 2a ed., Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
CASTRO, A.C. (1978) *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913.* Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
CASTRO, N.J. (1985) *O setor de energia eletrica no Brasil: a transição da propriedade privada para a propriedade publica (1945-1961).* Rio de Janeiro: UFRJ,1985.

CAVALCANTI, A. (1892), *Política e finanças.* Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1892.
CECCO, M. de (1974) *The International Gold Standard: Money and Empire.* Oxford: Blackwell, 1974.
———— (1996) "Short-term capital movements under the gold standard". In: Macedo, Eichengreen & Reis (1996) *Currency convertibility: the Gold Standard and beyond.* London: Routledge, 1996.
CMEB (1988) *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil.*
CEPAL (1964) *El financiamiento externo de America Latina.* New York: UN, 1964.
CERQUEIRA, B.S. (1999), *As Idéias da Cepal sobre protecionismo na América Latina* (dissert. Mestrado). Campinas, 1999.
CHANDLER, A. (1990) *Escala y diversificación: La dinámica del capitalismo industrial* (Trad. Esp. Jordi Beltran). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 1996.
CHAUDHRY, K.A. (1990, 1992) *The myths of the market and the common history of late developers.* UCLA: Berkeley, 1992 (mimeo).
CHENERY & STROUT (1966) "Foreign assistence and economic development". In: *American Economic Review,* set. 1966.
COHEN, B. (1973) *A Questão do Imperialismo: A Economia Política da Dominação e Dependência* (Trad. port.: Maria Silva Lopes). Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
———— (1977). *La Organización del Dinero en el Mundo: La Economía Política de las Relaciones Monetarias Internacionales.* (Trad. Castelhana: R. Mazzoni & R. Rogelio). Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1984.
COHN, G. (1968) *Petróleo e nacionalismo.* São Paulo: DIFEL, 1968.
COSTA, F. N. (1978) *Bancos em Minas Gerais (1889-1964).* Unicamp, 1978(mimeo).
CORREA. V. (1995) *A estrutura de financiamento brasileira e a oferta de financiamento de longo prazo ao investimento.* Campinas, Unicamp (mimeo).
CORSI, F.L.. (1991) *Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-45).* Campinas, UNICAMP,1991.
———— (1997) *Estado Novo: Política externa e projeto nacional.* São Paulo, UNESP, 2000.
COTTRELL, P.L. (1975) *British overseas investment in the ninetenth century.* London: Macmillan, 1975.
COUTINHO, L. (1974) *Maturity and internacionalization of oligopoly capitalism.* PHD, Cornell University (mimeo).
———— & Reichstul, P. (1977) "O setor produtivo estatal e o ciclo". In: Martins, C. E. (1977) *Estado e Capitalismo no Brasil.* São Paulo: Hucitec, Cebrap, 1977.
COX, R. W. (1987).*Production, power and world order.* N. Y. : Columbia University Press, 1987.
———— (1994). "Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy." In: STUBBS, R. e UNDERHILL, R. D. (Eds.) *Political Economy and the Changing Global Order.* London: Macmillan, 1994.
COSTA, J. G. (1971) *Planejamento governamental: a experiência brasileira.* Rio de Janeiro :Fundação Getulio Vargas, INDOC,1971.
CROUZET, F. (1982) *The victorian economy.* New York: Columbia University Press, 1982.
CRUZ, A. N. et alli (1983) *Impasse na democracia brasileira, 1951-1955: Coletânea de documentos.* Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1985.
CRUZ, S. V. (1984), *Empresário e Estado na transição brasileira.* Campinas; São Paulo: UNICAMP: FAPESP, 1995.
———— (1992*), Estado e Economia em Tenpo de Crise: Política Industrial e Transição Política nos anos 80,* Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1997.
CUNLIFFE REPORT(1918) *First interim report.* In: In: B. Eichengreen, *The gold standard in theory and history.* London: Methuen, 1985.
DAIN, S. (1980) *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo.* Campinas: Ed. da UNICAMP,1986.
DALUM, P. et alli (1999) "Does specialization matter for growth?" In: *Industrial and Corporate Change, 8(2), 1999.*
DAM, K. (1981), *The Rules of the Game.* Chicago: University of Chicago Press, 1982.
D'ARAUJO, M. C. (1982) *O Segundo Governo Vargas (l951-54) - Democracia, Partidos e Crise Política.* Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1982.
DAVIDOFF CRUZ (1984) *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta.* São Paulo, Brasiliense, 1984.
———— (1994) "Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra". In: *Economia e Sociedade,* 3, dez. 1994.
DAVIDSON, P. (1988) *Ascensão e queda das grandes potências.* Rio de Janeiro, Campus, 1989.
DAWSON, F.G. (1990) *A primeira crise da dívida latino-americana.* (trad. port.) São Paulo: ED. 34, 1998.

DEAN, W. (1969) *A industrialização de São Paulo (1880-1945).* (trad. port.). São Paulo: DIFEL, 1976.
DELFIM NETTO, A. (1959) *O problema do café no Brasil.* Rio de Janeiro: FGV, 1979.
DELGADO, L. A. (1989) *PTB: do getulismo ao reformismo (1945-1964).* São Paulo :Marco Zero, 1989.
DENIS, P. (1909) *Brazil.* (Trad. ing. B. Miall). London: Fisher Unwin, 1911.
DIB, M.F.P. (1983) *Importações brasileiras: políticas de controle e determinantes da demanda.* RJ: PUC, 1983 (mimeo).
DINIZ, E. (1978) *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil (1930-1945).* Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1978.
DINIZ, E. & BOSCHI, R. (1978) *Empresariado nacional e Estado no Brasil.* Rio de Janeiro: Forense, 1978.
DOBB, M. (1945) *A evolução do capitalismo.* Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
DOELLINGER , C. et alli (1974; 1977), *A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967/73*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
DONGHI, T. H. (1972) *Histoire contemporaine de l'Amerique Latine.* Paris : Payot, 1972.

DOSI, G. (1988) "Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation". *Journal of Economic Literature,* v. 26, p. 1120-1171, sep.
DOSI, G. et alli (1988) *Technical change and economic theory.* London :F. Pinter, c1988.
———— (1989) "Trade, technologies and development: a framework for discussing Japan" in Johnson, C. et alli (1989) *Politics and productivity: The real story of why Japan works.* Harper Collins, *1989.*
———— (1990) *The economics of technological change and international trade*, Brighton: Wheatsheaf.
DRAKE, P. (1989) *Money doctor in the Andes: Edwin Kemmerer and the establishment of central banks in South America, 1920-1930.* Princeton: Princeton University Press, 1989.
DRAIBE, S. M. (1980) *Rumos e Metamorfoses - um Estudo Sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrializição no Brasil (1930-1960).* Tese de Doutorado, USP, 1980. (publicado como *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil, 1930-1960.* Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985.).
DREIFUSS, R.A. (1981) *1964 : a conquista do Estado : ação política, poder e golpe de classe.* Petropolis: Vozes, 1981.
———— (1986) *A internacional capitalista : estrategia e taticas do empresariado transnacional (1918-1986).* Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1986.
DROZ, B. & ROWLEY,A. (1986) *História do Século XX,* Livro I. (Trad. Port.: J. Fagundes). Lisboa: Dom Quixote, 1988.
DULLES, J. W. F. (1974) *Getúlio Vargas: uma biografia política.* Rio de Janeiro: Renes, 1974.
DUMONT, L. (1977) *Homo aequalis : genése et epanouissement de l'idelogie économique.* Paris : Gallimard,1977.
DUTRA, E. G. (1947-1950) *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional. Vários anos (1947-1950).* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
———— (1956) *O Governo Dutra: Discursos.* (Seleção J. T. Oliveira). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1956.
EICHENGREEN, B. (1983) "The causes of British cycles: 1833-1913". In: *Journal of European Economic History*, 1983 (12).
———— (1985) "Editor's Introduction" In: *The gold standard in theory and history.* London: Methuen, 1985.
———— (1987) "Conducting the international orchestra: Bank of England leadership under the classical gold standard" In: *Journal of the International Money and Finance*, 1987(6).
———— (1989) "Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System". In: *Elusive Stability: Essays in the History of International Finance, 1919-1939.* Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
———— (1992) *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919-39.* Oxford: Oxford University Press, 1992.
———— (1996) *Globalizing Capital* . New Jersey : Princeton University Press, 1996.
———— & PORTES (1986) "The anatomy of financial crises". In: R. Portes & A. K. Swoboda (Eds.) *Threats to international financial stability.* New York: Cambridge University Press.
———— & FLANDREAU (1996) "The geography of the Gold Standard" In: Macedo, Eichengreen & Reis (1996) *Currency convertibility: the Gold Standard and beyond.* London: Routledge, 1996.
ERBER, F.S. et alli (1974) *Absorção e criação de tecnologia na indústria de bens de capital.* Rio de Janeiro : FINEP,1974.

ERBER, F.S. (1989) *A transformação dos regimes de regulação: desenvolvimento tecnologico e intervenção do Estado nos paises industrializados e no Brasil.* Rio de Janeiro: UFRJ.
———— (1990). "A Política Industrial: Paradigmas Teóricos e Modernidade", in TAVARES, M. da C. (org.) *Aquarella do Brasil,* Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1990.
———— & CASSIOLATO, E. (1997) *Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE,* mimeo, RJ, dez 1996. (no prelo da REP).
EVANS, P. (1979) *Dependent Development: the Alliance of Multinationals, State and Local Capital in Brazil.* New Jersey, Princeton University Press, 1979.
———— (1992), "O Estado como problema e solução". In *Revista Lua Nova, 28/29,* 1993.
———— (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation.* Princeton :Princeton Univ. Press,1995.
FAJNZYLBER, F. (1971) *Sistema industrial e exportação de manufaturados: análise da experiencia brasileira.* Rio de Janeiro: IPEA, INPES,1971.
———— (1983) *La Industrialización trunca de America Latina.* México: Centro de Economia Transnacional (CET) - Editorial Nueva Imagen, 1983.
———— (1989) *Industrializacion en America Latina: De la "Caja Negra" al "Casillero Vacio",* Cuadernos de la Cepal, Santiago, 1989.
FANO, E. (1978) "Los países capitalistas, desde la guerra mundial hasta la crisis de 1929". (trad. esp.) In: *La crisis del capitalismo en los anos 20.* Ed. Pasado y Presente, 1981.
FAORO, R. (1979, 1983) "Vargas e a sedução da política". In: *Senhor, 119,* 1983.
FARIA, F. A. (1993) *Arquivo de sombras :a privatização do Estado brasileiro nos anos iniciais da Primeira Republica.* Rio de Janeiro :Sette Letras, 1996.
FAUSTO, B. (1970) *A revolução de 1930.* São Paulo: Brasiliense, 1989.
———— (1977) "Expansão do café e política cafeeira". In: *HGCB, Vol. 8 (O Brasil republicano: Estratura de poder e economia).* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
FEIS, H. (1930) Europe: the world's banker: 1870-1914. An Account of European Foreign Investment and the connections of world finance with diplomacy before the War. Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelley Pub., 1974.
FERNANDES, F. (1974) *A revolução burguesa no Brasil.* Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
FERNANDES, S. (1974) "Mauá, o economista do Império: análise de sua crítica científica ao padrão-ouro" in *Revista Brasileira de Economia, 28(2),* ab./jun. 1974.
FERREIRA & FLANKSMAN (1983) "Jornal do Brasil" in BELOCH & ABREU (1984) *Dicionario historico-biografico brasileiro : 1930-1983.* Forense-Universitaria : FINEP.
FILARDO, M.L. (1980) *Fontes de financiamento das empresas no Brasil.* FEA-USP/BNDE, 1980.
FIORI, J.L. (1984) *Conjuntura e Ciclo na Dinámica de um Estado Periférico,* tese de doutoramento, USP, São Paulo (mimeo).
———— (1988) *Instabilidade e Crise do Estado na Industrialização Brasileira,* tese apresentada à UFRJ para concurso de professor titular da cadeira Estado e Industrialização, Rio de Janeiro, (mimeo).
———— (1990) *Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras - Leitura Política de uma Industrialização Tardia,* Texto para discussão nº 232, IEI-UFJR, Rio de Janeiro (mimeo).
———— (1991) "Reforma ou Sucata? O dilema estratégico do setor público brasileiro". In:FIORI, J.L., *Em busca do dissenso perdido,* RJ, INsight editorial, 1995.
———— (1999) "De volta à questão da riqueza e pobreza de algumas nações". In:FIORI, J.L (1999, org.) *Estado e Moedas no desenvolvimento das nações.* Petrópolis: Vozes, 1999.
FISHLOW, A. (1972) "Origens e conseqüências da substituição de importações no Brasil". In: *Estudos Econômicos,* 2(6), 1972.
———— (1987) "Lições da década de 1890 para a de 1980" In: *Pesquisa e Planejamento Econômico,* Rio de Janeiro, 17(3), dez. 1987.
FONSECA, P.D.(1987) *Vargas: o capitalismo em construção.* São Paulo, Brasiliense, 1989.
FONTES, L. (1966) *A face final de Vargas (os bilhetes de Getúlio).* Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966.
FORAY, D. (1995), "The dynamics of intellectual property rights ans systems of innovation: The perssistence of national practices vs. new global model of innovation" in Hegedoorn, J. (1995) *Technical change and the world economy.* Aldershot: Edward Elgar, 1995.
FORD, A.G. (1960) "Notes on the working of the gold standard before 1914". In: B. Eichengreen, *The gold standard in theory and history.* London: Methuen, 1985.
———— (1962) *The gold standard, 1880-1914: Britain and Argentina.* London: Oxford/Clarendon Press, 1962.

———— (1963) "Notes on the role of exports in British economic fluctuations" In: *Economic History Review* (2nd. ser.), 16.
———— (1971) "British investments in Argentina and long swings, 1880-1914". In: *Journal of Economic History,* 31.
———— (1989) "International financial policy and the gold standard: 1870-1914". In: *CEHE (v.III-The industrial economies: the development of economis and social polocies).* Cambridge: Cambridge University Press.
FRANCO, A.A.M. (1965) *A escalada.* Rio de Janeiro :J. Olympio, 1965.
———— (1973) *Rodrigues Alves: apogeu e declínio do presidencialismo.* Rio de Janeiro :J. Olympio, 1973.
FRANCO, G. (1983) *Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana.* Rio de Janeiro: BNDES, 1983.
———— (1985) "Uma nota sobre a política fiscal durante os anos 30". In: *Pesquisa e Planejamento Econômico,* 15(2), ago. 1985.
———— (1986) "Taxa de câmbio e oferta de moeda: 1880-1897" In: *Revista Brasileira de Economia,* 40(1), mar. 86.
———— (1988) "Abertura financeira e crises em 1870-1900" In: *Anais,* XVII° Encontro, ANPEC, 1988.
———— (1990) "A primeira década republicana". In: Abreu, M.P. (1990/org.) *A Ordem do Progresso - Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.* (4ª ed.) Rio de Janeiro: Campus, 1990.
———— (1991) *A década republicana: o Brasil e a economia internacional - 1888/1900.* Rio de Janeiro: IPEA.
———— (1999) *O desafio brasileiro.* Editora 74, 1999.
FRANCO, M. C. (1969), *Homens livres na ordem escravocrata.* São Paulo, Kairós, 1983.
FRANCO, V. M. (1946) *A campanha da UDN.* Rio de Janeiro: Z. Valverde, 1946.
FRANSMAN, M. (1997) "Is national technology policy obsolete in a globalized world? The japanese response" in ARCHIBUGI & MICHIE (1997a) *Technology, globalization and economic performance.* Cambridge:Cambridge Univ., c1997.
FREEMAN, C. & HAGEDOORN, J. (1995) *Technical change and the world economy : convergence and divergence in technology strategies.* Aldershot : E. Elgar,c1995.
FREYRE, G. (1933) *Casa Grande & Senzala.* Rio de Janeiro: RECORD, 1990.
———— (1936) *Sobrados & Mocambos.* Rio de Janeiro: RECORD, 1996.
FRIEDMAN, M. (1953) "The case for flexible exchange rates". In: *Essays in positive economics.* Chicago: Chicago University Press, 1953.
FRIEDMAN, M. & SCHWARTZ, A. (1963),
FRITSCH, W. (1985) "The Montagu financial mission to Brazil and the federal economic policu changes of 1924". In: *Brazilian Economic Studies,* n.9. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985.
———— (1988) *External constraints on economic policy in Brazil, 1889-1930.* London: Macmillan, 1988.
———— & FRANCO (1992) *Aspects of the Brazilian experience under the gold standard.* Rio de Janeiro: PUC, 1992 (mimeo).
FURTADO, C. (1959) *Formação econômica do Brasil.* São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1989.
———— (1961) *Desenvolvimento e subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
———— (1966) *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
GALAGHER & ROBINSON (1953) "The imperialism of free trade" In: *Economic History Review* (2nd. ser.), 6(1),1953.
GAMBINI, R. (1977) *O duplo jogo de Getúlio Vargas: Influência americana e alemã no Estado Novo.* São Paulo: Símbolo, 1977.
GARCIA, J. C. (2000) *Álvaro Alberto: a ciência no Brasil.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
GARDNER, L. C. (1964, 1971) *Economic Aspects of New Deal Diplomacy.* Madison :Univ. of Wisconsin, 1971.
GARDNER, R. N. (1994/1956). *La Diplomacia del Dólar Y la Esterlina: Orígenes y Futuro del Sistema de Bretton Woods - GATT.* Barcelona: Galaxia Gutenberg.
GERSCHENKRON, A. (1968) "El atraso económico en su perspectiva histórica". In: *El atraso económico en su perspectiva histórica.* Barcelona [Espanha] :Ediciones Ariel, c1968.
GERTZ, R. (1987) *O fascismo no sul do Brasil :germanismo, nazismo, integralismo.* Porto Alegre: Mercado Aberto, 1987.
GILL, S. (1993 a). *Gramsci, historical materialism and international relations.* Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

———— (1993 b). "Neo-Liberalism and the shift towards a US-centred Transnational Hegemony." In: H. OVERBEEK (ed.) (1993).
———— (1994). "Knowledge, Politics, and Neo-Liberal Political Economy." In: STUBBS, R. e UNDERHILL, R. D. (Eds.) *Political Economy and the Changing Global Order.* London: Macmillan, 1994.
GILPIN, R. (1975). *U.S. Power and Multinational Corporations: The Political Economy of Foreign Direct Investment.* London: Macmillan, 1975.
———— (1987). *The Political Economy of International Relations.* New York: Princeton University Press, 1987.
GODELIER, M. (1969) *Sobre el modo de produccion asiatico.* Barcelona: M. Roca, 1969.
———— (1975) *Horizon, trajets marxistes en anthropologie.* F. Maspero,1977.
GOLDSMITH, R. (1986). *BRASIL, 1850-1984: Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação.* Rio de Janeiro: Bamerindus/Harper & Row, 1986.
GOODHART, C. (1972) *The business of banking, 1891-1913.* London: Wiedenfeld and Nicolson.
GONÇALVES & BARROS (1982) "Tendências dos termos de troca: a tese de Prebisch e a economia brasileira: 1850-1979" In: *Pesquisa e Planejamento Econômico,* Rio de Janeiro, 12(1), abr. 1982.
GOUREVITCH, Peter. (1986) *Politics in Hard Times - Comparative Responses to International Economic Crises.* Cornell University Press, Ithaca e Londres, 1988.
GRAHAM, R. (1968) *Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil.* São Paulo, Brasiliense, 1973.
GRANSTRAND, O. (1979) "R & D and corporate internationalization" in Cantwell, J. (1994, ed.) *Transnational Corporations and Innovatory activities.* UNCTD, Routledge, 1994.
GRANZIERA, R. (1976) *Moeda e crédito no limiar do capitalismo no Brasil (a outra história financeira).* Unicamp, PHD (mimeo) ou *A Guerra do Paraguai e o capitalismo no Brasil.* Campinas: Hucitec/Unicamp, 1979.
GREEN, D. (1971) *The containment of Latin America : a history of the myths and realities of the good neighbor policy.* Chicago: Quadrangle,1971.
GUDIN, E. (1944) *Inflação e Economia de Guerra.* Rio de Janeiro; São Paulo : Civilização Brasileira, 1944.
———— (1945) *Ensaios sobre problemas econômicos da atualidade.* Rio [de Janeiro] ;São Paulo :Civilização Brasileira, 1945.
———— (1945) "Rumos da Política Econômica". In SIMONSEN, R. e GUDIN, E.. A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 41-141.
———— (1945) "Carta à Comissão de Planejamento". In SIMONSEN, R. e GUDIN, E. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira.* Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 219-235.
GUIMARÃES, C.G. (1997) *Bancos, economia e poder no Segundo Reinado: o caso da Socieda Bancária Mauá, MacGregor e cia.* Unicamp, 1997 (mimeo).
GUIMARÃES, E.A.(1980) *Acumulação e crescimento da firma: um estudo de organização industrial.* Rio de janeiro: Guanabara, 1987.
————, J.T.ARAÚJO JR. & ERBER, F. (1985) *A política científica e tecnológica.* Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
HALL, Peter A. (1984) "Patterns of Economic Policy: An Organizational Approach." In, BORNSTEIN, S.; HELD, D.; KRIEGER, J. (1984) *The State in Capitalist Europe - A casebook.* George Allen & Unwin, Harvard University, 1984.
———— (1986). *Governing the Economy.* New York: Oxford University Press.
HAM, C. & HILL, M. (1984) *The policy process in modern capitalist state.* New York :Harvester, c1984.
HANSON, S. (1952) "Brazil-American relations: a case study in American foreign policy" IN: *Inter-American economic affairs,* spring 1952.
———— (1953) "The end of the good neighbor policy". IN: *Inter-American economic affairs,* autumn 1953.
———— (1956) "The good partner policy". *Inter-American economic affairs,* autumn 1956.
HARDACH, G. (1973) *La primera Guerra Mundial* (Trad. Esp. O. Pelissa). Barcelona: Editorial Crítica, 1986.
HEADRICK, D. (1988) *The tentacles of progress : technology transfer in the age of Imperialism, 1850-1940.* New York : Oxford Univ.,c1988.
HELLEINER, E. (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990's.* Ithaca: Cornell University Press, 1996.
HERR, H. (1991). "External Constraints on Fiscal Policies: An International Comparison". In: MATZNER, E. & STREECK, W. (Eds.) *Beyond Keynesianism.* Aldershot: Edward Elgar, 1991.
HETTNE, B. (1985) *Development theory and the three worlds : towards and international political economy of development.* London: Longman, 1995.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

HILPERT, U. et alli (1991) *State policies and techno-industrial innovation.* London, New York: Routledge, 1991.
HILTON, S. (1969) *O Brasil e as Grandes Potências. Os Aspectos Políticos da Rivalidade Comercial (1930-1939).* Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1977.
———— (1975) "Vargas and Brazilian economic development, 1930-1945: A reappraisal of his attitude towards industrialization and planning". In: *The Journal of Economic History, 35 (4), dez. 1975.*
———— (1981) "The United States, Brazil and the Cold War, 1945-1960: the end of the special relationship". IN: *The journal of american history, 68(3), dez-1981.*
———— (1987) *O ditador e o embaixador.* Rio de Janeiro: Record, 1987.
———— (1994) *Oswaldo Aranha: uma biografia.* Rio de Janeiro :Objetiva, 1994.
HIRSCH & OPPENHEIMER (1976) "The trail of managed money: currency, credit and prices, 1920-1970". In: *FEHE (The twentieth century, part. II).* London: Fontana, 1976.
HIRSCHMAN, A. (1991) *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade e ameaça.* São Paulo :Cia. das Letras,1995.
HIRST, M. (1982) *O processo de alinhamento Brasil-Estados Unidos.* Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982.
———— (1983) "Ponto IV" *in* BELOCH & ABREU (1984) *Dicionario historico-biografico brasileiro : 1930-1983.* Forense-Universitaria : FINEP.
HOLLOWAY, T. (1978)
HOBSBAWM, E. (1968) *Industry and Empire.* Penguin Books, Londres, 1985.
———— (1975) *A Era do Capital, 1848-1875.* (trad. port.: Luciano Costa Neto) Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3ª ed., 1982.
———— (1987) *The Age of Empire, 1875-1914.* Nova Iorque: Vintage Books, 1989.
———— (1990) "Adeus a tudo aquilo" (Trad. port.: Susan Semler). In: R. Blackburn (org.) *Depois da Queda. O Fracasso do Comunismo e o Futuro do Socialismo.* São Paulo: Paz e Terra, 1992.
———— (1995) *Era dos Extremos: O Breve Século XX, 1914 - 1991.* (Trad. Port. : M. Santarrita). 1° reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
HOGAN, M. (1987) *The Marshall plan : America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952.* Cambridge: Cambridge Univ., 1989.
HORSEFIELD, K. (1968, ed.) *The International Monetary Fund: 1945-65.* Washington, D.C. :International Monetary Fund, 1969, reimp. 1972.
HOWELLS, J. (1997) "The globalization of R & D innovation: a new agenda?" in HOWELL & MICHIE (1997), *Technology, innovation and competitiveness.* Cheltenham: E. Elgar,1997.
HOWELL & MICHIE (1997), *Technology, innovation and competitiveness.* Cheltenham: E. Elgar,1997.
HUDDLE, D.L. (1964) "Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil - diretrizes políticas e história, 1946-1954". *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 1, p. 5-40, mar. 1964.
HUME, D. (1752) *On the balance of trade.* In: B. Eichengreen, *The gold standard in theory and history.* London: Methuen, 1985.
HUMPHREY. T.H. (1974) "The Quantity Theory of Money". In: Chrystal, A., *Monetarism I.* Aldershot: Edward Elgar, 1990.
HUNT, E.K. (1978) *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica* (trad. J. Azevedo), Rio de janeiro, Campus, 1987.
IANNI, O. (1971) *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
IBGE (1940) *Anuário Estatístico do Brasil: 1939-40.* Rio de Janeiro, 1940.
IBGE (1987) *Estatísticas Históricas do Brasil, vol.3.* Rio de Janeiro, 1987, 1990 (2ªed.).
IGLÉSIAS, F. (1993) *Trajetória política do Brasil.* São Paulo: Cia. Das Letras, 1993.
JAMES, H. (1996) *International Monetary Cooperation since Bretton Woods.* Washington, D.C. :International Monetary Fund, 1996.
JESSOP, B. (1977) "Recent theories of the capitalist state". In: *Cambridge Journal of Economics, 1(4), dec. 1977.*
———— (1983) "Accumulation strategies, state forms and hegemonic projects". In *Kapitalistate, 10/11 (Double Issue), 1983.*
———— (1983) "The Capitalist State and the Rule of Capital" in, West European Politics, 6(2) (Abril 1983), p. 139-62.
———— (1985) *Nicos Poulantzas: Marxist theory and political strategy.* London: Macmillan, 1985.
———— (1990) *State Theory: putting the capitalist state in its place.* Pennsylvania :The Pennsylvannia State Univ., c1990.

JOSLIN, D. (1963) *A century of banking in Latin America*. London: Oxford University Press, 1963.
KEMP, T. (1969, 1985) *Industrialization in nineteenth-century Europe (2nd edition)*. London :Longman, 1989.
KENEN, P. (1960) *British monetary policy and the balance of payments, 1951-1957*. Cambridge: Harvard Univeesity Press.
KENNEDY, P. (19...) *Ascensão e queda das grandes potências*.
KENWOOD & LOUGHEED (1971*[1992]*) *The growth of the international economy: 1820-1990 (3rd.ed.)* London: Routledge, 1992.
KEOHANE, R. e J. NYE (1977). *Power and Interdependence*. New York: Harper Collins, 1989
KEOHANE, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
KEYNES, J. M. (1920) *The economic consequences of peace*. Cambridge: Macmillan, 1971. (The collected writings of John Maynard Keynes; v. II).
———— (1930) *A Treatise on Money: 2. The Applied Theory of Money*. Cambridge: Macmillan, 1971. (The collected writings of John Maynard Keynes; v. VI).
———— (1936) *The general theory of employment interest and money*. Cambridge: Macmillan, 1986. (The collected writings of John Maynard Keynes; v. VII).
———— (1980, ed. D. Moggridge) *Activities, 1940-1946 – Shaping the post-war world: employment and commodities*. Cambridge: Macmillan, 1980. (The collected writings of John Maynard Keynes; v. XXVII).
KIERKOWSKI, R. (1984) *Monopolistic competition and international trade*. Oxford : Clarendon Press,1985.
KILSZTAJN, S. (1984) *Autoridades monetárias, dívida externa e haveres financeiros no Brasil: os anos 70*. PHD, Unicamp, 1984 (mimeo).
KIM, L. (1999) "Building technological capability for industrialization: analytical frameworks and Korea's experience" In: *Industrial and Corporate Change, 8(1), 1999*.
KINDLEBERGER, C. P. (1937) *International short-term capital movements*. New York: Columbia University Press, 1937.
———— (1973*[1986]*)*World in Depression: 1929-1939*. Berkeley: California University Press.
———— (1975) "The rise of free trade in Western Europe, 1820 to 1875". In: *Journal of Economic History*, 35(1).
———— (1978) *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*. (2ª ed. rev.) New York: Basic Books.
———— (1984) "International propagation of financial crises: the experience of 1888-1893". In: *Keynesianism vs. monetarism and other essays in financial history*. London: George Allen & Unwin, 1995.
———— (1996). *World Economic Primacy : 1500 to 1990*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1996.
KIRSHNER, J. (1995). *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power* Princeton: Princeton University Press.
KOLKO, G. (1969) *The roots of American foreign policy*. Boston: Beacon Press, 1969.
KRASNER, S. (1978). *Defending the national interest: Raw material investments and U.S. foreign policy*. New Jersey : Princeton University Press, 1996.
KREGEL, J.A. (1983). "Budget Deficits, Stabilization Policy and Liquidity Preference: Keynes' Post-war Policy Proposals". In: F. Vicarelli (Ed.), *Keynes' Relevance Today*. London: Macmillan, 1985.
KRUEGER, A. (1985) "The experience and lessons of Asia's super exporters" in Corbo et alli (org.) *Export-oriented development strategies*. Boulder: Westview Press, 1985.
KRUGMAN et alli (1997) *International Economy*. New York: Harper & Collins, 1997.
KUBISTCHEK, J. (1955) *Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento*. Belo Horizonte: O. Nicolau, 1955.
———— (1962) *A marcha do amanhecer*. São Paulo: BestSeller, 1962.
KUGELMAS, E. (1986), *A difícil hegemonia: Um estudo sobre São Paulo na Primeira República*. São Paulo: USP (mimeo, PHD).
KUNTZ, R. (1982). *Capitalismo e natureza*. São Paulo :Brasiliense,1982.
LAFAY, G. (1979) Dynamique de la specialization internationale, Paris :Economica, c1979.
———— (1989) Comerce internationale: la fin des avantages acquis. Paris :Economica, c1989.
LAFER, C. (1988) "Introdução" a H. Lafer, *Discursos Parlamentares (Reunidos por Celso Lafer)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.
LAFER, H. (1948) *O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.
———— (1988) *Discursos Parlamentares (Reunidos por Celso Lafer)*. Brasília: Câmara dos Deputados,

1988.
LAGO, P. C. (1982) *A SUMOC como embrião do Banco Central : sua influencia na condução da politica economica, 1964/1965.* Rio de Janeiro: PUC, 1982.
LAPLANE, M. & SARTI, F. (1997). "Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado na década de 1990". In: *Economia e Sociedade,* nº 8, jun. 1997.
———— (1999) *Investimento direto estrangeiro e impactos na balança comercial nos anos 90.* Rio de Janeiro:Textos p/ discussão, IPEA, n. 629.
LANDES, D. S. (1969)*The Unbound Prometheus.* Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
LASLETT, P. (1965) *The world we have lost : England before the Industrial Age.* New York: C. Scribner, 1965.
———— (1977) *Family life and illicit love in earlier generations: essays in historical sociology.* Cambridge: Cambridge University Press,1977.
LAZARE, B. (1986) *El antisemitismo, su historia y sus causas.* Madrid: Min. de Trabajo y Seguridad Social, c1986.
LEFFLER, M. (1992) *A preponderance of power: national security, the Truman administration and the Cold War.* Stanford :Stanford Univ., c1992.
LEFFLER, M. & PAINTER, D. (1994) *Origins of the cold war: an international history.* London ; New York :Routledge, 1994.
LEONEL, J. (1955) *Controle de câmbios: regime jurídico e penal: ensaio com referência à legislação cambial brasileira.* Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1955.
LEOPOLDI, M.A. (1984) *Industrial associations and politics in contemporary Brazil*: the Associations of Industrialists, economic policy-making and the State with special reference to the period 1930-61. St. Antony's College, 1984. (Tese de Phd)
———— (1992) "Burocracia, Empresariado e Arenas Decisórias Estratégicas: Trajetórias do Neocorporativismo no Brasil (1939-1955)". In *Ciências Sociais Hoje.* Rio de Janeiro, ANPOCS/Rio Fundo Editora, 1992.
———— (1994) "O difícil caminho do meio: estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954)". In GOMES, Angela Maria Castro (org.). *Vargas e os anos 50.* Rio de Janeiro, Editora Relume Dumará, 1994.
LEME, M.S. (1978) A ideologia dos industriais brasileiros (1919-1945). Petropolis :Vozes, 1978.
LESSA, C. (1964) *Quinze anos de política econômica.* São Paulo, Brasiliense, 1982.
———— & DAIN (1981) "Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento". In: Belluzzo e Coutinho (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaios sobre a Crise.* Vol. I, São Paulo: Brasiliense, 1982.
———— & FIORI (1984) "Houve uma política nacional-populista?". In: *Anais,* XIIº Encontro, ANPEC, 1984.
LEVY, M. B. (1972) *História dos bancos commerciais no Brasil.* Rio de janeiro: IBMEC, 1972.
———— (1977), *História da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: IBMEC, 1977.
LEVY, M.B. (1980) "O Encilhamento". In: Neuhaus, P.(ed.) *Economia brasileira: uma visão histórica.* Rio de Janeiro, Campus, 1980.
———— (1991) "The banking system and foreign capital in Brazil" in: Cameron, R. & Bovykin, V. I., *International Banking: 1870 - 1914.* New York, Oxford: Oxford University Press, 1991.
LIMA Sº, B. (1995) "O enfoque histórico do desenvolvimento econômico". In: *Em de fesa do interesse nacional.* São Paulo" Paz e Terra, 1995.
LIMA, J. L. (1984) *Estado e energia no Brasil (1890-1964).* São Paulo :IPE-USP,1984.
LIMA, V. R. (1986) *Getúlio: uma história oral.* Rio de Janeiro: Record, 1986.
———— (1986) *Tancredo fala de Getúlio.* Porto Alegre: LP & M, 1986.
LINDBLOM, C.E. (1977) *Politica e mercados : os sistemas politicos e economicos do mundo.* Rio de Janeiro : Zahar,1979
LINDERT, P. (1969) *Key currencies and gold: 1900-1913.* Princeton Studies in International Finance, 24. Princeton: Princeton University Press.
LOBO, E.M. (1976) "0 Encilhamento". In *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*, V. 2, n. 5 (maio-agosto 1976).
LOMAX, J. G. (1931) *Economic conditions in Brazil.* London: Department of Overseas Trade, 1932.
LOPES, L. (1991) *Memórias do Desenvolvimento.* Rio de Janeiro, Centro da Memória da Eletricidade no Brasil e CPDOC - Fundação Getúlio Vargas, 1991.
LOPEZ, R. (1976). A revolução comercial na Idade Média. Lisboa :Presença,1986, c1976.
LUNDVALL, B-A. et alli (1992) *National Systems of innovation.* London: Pinter, 1992.

LUZ, N. V (1961) *A Luta pela Industrialização do Brasil.* São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1975.
———— (1980) *Idéias Econômicas de Joaquim Murtinho.* Brasilia: Senado Federal. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.
MaCFARLANE, A. (1978) *The origins of English individualism : the family, property and social transition.* Oxford : B. Blackwell,1979.
MACPHERSON, C.B. (1985) *Ascensão e queda da justiça econômica.* São Paulo :Paz e Terra,1991.
McCAULEY, M. (1995) *The origins of the cold war: 1941-1949.* London ; New York :Longman, 1995.
MADI, M. A. (1985) *A vanguarda do pensamento conservador: um estudo sobre as idéias econômicas de Roberto Campos no período 1950-1964.* Campinas: UNICAMP, 1985 (mimeo).
MAGDOFF, H. (1969) *A era do imperialismo.* São Paulo: Hucitec, 1978.
MAIER, C. (1975) *Recasting Burgeois Europe: Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade after the World War I.* Princeton: Princeton University Press.
MALAN, P. (1976) *Foreign exchange-constraint growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-76.* PHD, Berkeley, University of California.
———— et alli (1977) *Politica econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52).* Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
———— (1981) *Política econômica e teorias de balanço de pagamentos: relações internacionais no Brasil no período 1946-1979.* Rio de Janeiro:UFRJ, Faculdade de Economia e Administração, 1981.
———— (1984). "Relações Econômicas Internacionais no Brasil (1945-1964). In: Fausto, B. (1984) (org.), *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano. Vol. IV: Economia e Cultura (1930-1964).* São Paulo: Difel, 1984.
MALERBA & ORSENIGO (1997) "Technological regimes and sectoral patterns of innovative activities" In: *Industrial and Corporate Change, 6(1), 1997.*
MALINOWSKY, B. (1922) *Argonautas do Pacifico Ocidental: um relato do empreedimento e da aventura dos nativos nos arquipelagos da Nova Guiné e Melanesia.* São Paulo: Abril, 1984.
———— (1926) *Crime and custom in savage society.* London: Routledge and Kegan Paul, 1970.
———— (1935) *El cultivo de la tierra y los ritos agricolas en las islas Trobriand : los jardines de coral y su magia, primera parte.* Barcelona: Labor, 1977.
MANSFIELD et alli (1979) "Oversears R & D by US-based firms" in Cantwell, J. (1994, ed.) *Transnational Corporations and Innovatory activities.* UNCTD, Routledge, 1994.
MANTEGA, G. (1984) A economia política brasileira. Petrópolis: Vozes, 1984.
MANTOUX, P. (1904, 1927) A Revolução Industrial no século XVIII: um estudo sobre os primórdios da grande indústria moderna na Inglaterra. São Paulo :Ed. UNESP :Hucitec, [1988?].
MARICHAL, C. (1989) *A century of debt crises in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930.* Princeton: Princeton University Press.
———— (1996) "Historiografia de la banca latino-americana: su despegue, 1970-1993". In: Szmrecsányi & Maranhão, *História de empresas e desenvolvimento econômico.* São Paulo: Hucitec, 1996.
MARIUTTI, E.B. (2000) A transição fo feudalismo para o capitalismo: em balanço do debate. Campinas, SP :[s.n.],2000.
MARSH, D. e LOCKSLEY, G. "Capital in Britain: Its Structural Power and Influence over Policy." in, West European Politics, 6(2) (Abril 1983), p. 36-60.
MARSHALL, T. H. (1963) *Class, citizenship, and social development.* New York : Anchor Books,1965.
MARTINS, J. S. (1977) "O café e a gênese da industrialização em São Paulo". In MARTINS, J. S. (1986) *O cativeiro da terra.* São Paulo: hucitec, 1986.
MARTINS, L. (1966) "Formação do Empresariado Industrial no Brasil". In *Revista do Instituto de Ciências Sociais*, V. 3, n. 1 (janeiro-dezembro 1966), p. 91-138.
———— (1968) *Industrialização burguesa nacional e desenvolvimento: introdução à crise brasileira.* Rio de Janeiro: Saga,1968.
———— (1973) *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil.* Paris: Anthropos, 1976.
———— (1975) *Nação e corporação multinacional : a política das empresas no Brasil e na America Latina* Rio de Janeiro: Paz e Terra,1975.
———— (1980) "A Revolução de 1930 e seu significado político" in *A Revolução de 30: Seminario Internacional* (CPDOC). Brasilia, D.F.: Ed. Universidade de Brasilia, 1982.
———— (1984) *Estado e burocracia no Brasil pós-1964.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
MARTÍ, G.M. (1990) "Argentina: la crisis de 1890. Endeudamiento externo y crack financiero". *In: El Trimestre Economico, 57(4).* México, Oct-dic. 1990.

MARX, K. (1867). *O Capital I. Crítica da Economia Política.* (Trad. port.: R. Barbosa e F. R. Kothe). (3ª ed.) São Paulo: Nova Cultural, 1988.
MASON, E. S. e ASHER, R. (1973) *The World Bank Since Bretton Woods.* Washington, D.C., The Brookings Institution, 1973.
MAURO, F. (1964). *Expansão Européia (1600-1870).* (trad. port.: Maria Luiza Marcílio) São Paulo: Edusp, Pioneira, 1980. (Coleção Nova Clio).
MAUSS, M. (1924) *Ensaio sobre a dádiva.* Lisboa: Edições 70, 1988.
MAYER & BENJAMIN (1983) "José Pires do Rio" in BELOCH & ABREU (1984) *Dicionario histórico-biografico brasileiro : 1930-1983.* Forense-Universitaria : FINEP.
McCLOSKEY & ZECHER (1975) "How the gold standard worked: 1880-1913". In: B. Eichengreen, *The gold standard in theory and history.* London: Methuen, 1985.
MELLO FRANCO, A. A. de (1973), *Rodrigues Alves : apogeu e declinio do presidencialismo.* Rio de Janeiro : J. Olympio,1973.
MILLET & MURRAY (1999) *Military innovation in the inter-war period.* Cambridge: Cambridge Univ Press.
MILWARD, A. (1979). *War, Economy and Society: 1939 - 1945.* Berkeley: University of California Press.
———— (1984) *The reconstruction of western Europe.* London :Methuen, 1987, c1984.
———— (1994) *The European rescue of the Nation State.* London :Routledge, c1994.
———— (1996) "The origins of the Gold Standard" In: Macedo, Eichengreen & Reis (1996) *Currency convertibility: the Gold Standard and beyond.* London: Routledge, 1996.
MITCHELL, B.R. (1975) *European historical statistics: 1750-1970.* New York: Columbia University Press.
———— & DEANE (1962) *Abstract of British Statistics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
MOGGRIDGE, D. (1972) *British monetary policy: 1924-1931.* Cambridge: Cambridge University Press.
———— (1987) Problems in the history of international economy since 1870: the gold standard (textos para discussão PUC/160). Rio de Janeiro: PUC, 1987 (mimeo).
MONBEIG, P (1952) *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo.* São Paulo: HUCITEC, Polis, 1984.
MONTEIRO & CUNHA (1974) "Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil: 1934-1963". IN: *Pesquisa e Planejamento Econômico,* v. 4(1), fev. 1974.
MORAES, E. (1940) *Os judeus* . São Paulo : Rio de Janeiro :Civilização Brasileira,1940.
MORAES, R. C. C. (1987) *Planejamento: democracia ou ditadura?* – intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós-guerra. São Paulo: USP.FFLCH, 1987. (Tese de Doutoramento)
MORGENSTERN, O. (1959) *International financial transactions and business cycles.* Princeton: Princeton University Press, 1959.
MOREIRA, M.M. (1995) *Industrialization, Trade and Market Failures: The Role of Government Intervention in Brazil and South Korea.* London: Macmillan.
MOURA, G. (1980) *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
———— "A Revolução de 1930 e a política externa brasileira: continuidade ou ruptura?" in *A Revolução de 30: Seminario Internacional* (CPDOC). Brasilia, D.F.: Ed. Universidade de Brasilia, 1982.
———— (1984a) *O aliado fiel: a natureza do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial.* Tese de doutorado (University College London). Trad. CPDOC-FGV.
———— (1984b) *Tio Sam chega ao Brasil.* São Paulo, Brasiliense, 1984.
———— (1986) *A questão do petróleo.* São Paulo, Brasiliense, 1986.
———— (1990) *Estados Unidos e América Latina.* São Paulo: Contexto, 1990.
———— *mundial.* Rio de Janeiro, 1991.
MURTINHO, J. (1902) *Relatório do ano de 1901.* Brasil: Ministério da Fazenda, 1902.
NADAL, J. et alli (1986) *La Revolución Industrial.* Barcelona: Ed. Crítica, 1988.
NELSON, R. et alli (1993) *National innovation systems : a comparative analysis.* New York ; Oxford : Oxford Univ.,c1993.
———— (1993) "The co-evolution of technology, industrial structure and suporting institutions". In: *Industrial and Corporate Change, 3(1), 1994.*
NEUHAUS, P. (1975) *História monetária do Brasil, 1900-45.* Rio de janeiro: IBMEC, 1975.
NORMANO, J.F (1932; 1935), *Brazil: a study of economic types.* New York: Biblo & Tannen, 1968.
———— (1945) "O desenvolvimento industrial no Brasil". In *Digesto Econômico, 1(8), jul. 1945.*
NURSKE, R. (1944) *International currency experience.* Geneva: League of Nations, 1944.
OCDE (1992) *La technologie et l'economie : les relations determinantes.* Paris : OECD,c1992.
O'DONNELL, G. (1977) *Análise do autoritarismo burocrático.* Rio de Janeiro :Paz e Terra,1990.
OFFE, C. (1970) "O dilema político da tecnocracia" (mimeo).

——— (1972a) "Political authority and class structure". IN: Connerton, P. (ed.) *Critical Sociology.* Harmondsworth, Midd. :Penguin Books, 1976, reimp. 1978.
——— (1972b) "Andvanced capitalism and the Welfare State". IN: *Politics and society, 2(4), 1972.*
——— (1974), "Structural Problems of the Capitalist State": *German Political Studies*, 1.
——— (1975) "The theory of the capitalist state and the problem of policy formation". IN: Lindberg, L. et alli (ed.) *Stress and contradiction in modern capitalism.* Lexton: D. D. Heath, 1975.
——— (1985). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista.* Trad. Port.: Ed. Tempo Brasileiro.
OLIVEIRA, C.B. (1985) *O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado.* Campinas: UNICAMP, 1985 (mimeo).
OLIVEIRA, F. de. (1972). *A economia brasileira: Crítica da razão dualista.* Petrópolis: Vozes, 1984.
——— (1977). *A Economia da Dependência Imperfeita.* Rio de Janeiro: Graal, 1977.
OMEGNA, N. (1969) *Diabolização dos judeus: martirio e presença dos sefardins no Brasil colonial.* Rio de Janeiro: Record, 1969.
OSTRY & NELSON (1995), *Techno-nationalism and techglobalism: conflict and cooperation.* Washington, D.C. :Brookings Inst., c1995.
OVERBEEK, H. (1993). *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy.* Londres: Routledge, 1993.
——— e PIJL, K. (1993). "Restructuring Capital and Restructuring Hegemony: Neo-Liberalism and the Unmaking of the Post-War Order." In: H. OVERBEEK (1993).ORTIGÃO, R. (1914) *A moeda circulante do Brazil.* Rio de Janeiro : Typ. do Jornal do Commercio,1914.
PALAZZO, C. L. (1999), *Dívida externa: a negociação de 1898.* Brasília: Da Anta Casa Editora, 1999.
PARKER, P. (1977) *O papel dos Estados Unidos no golpe de Estado de 31 de março de 1964.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
PASUKANIS, E.B. (1924) *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo* (trad. port. Paulo Bessa). Rio de Janeiro: Renovar, 1989.
PATEL, P. (1997), "Localized production of technology for global markets" in ARCHIBUGI & MICHIE (1997a) *Technology, globalization and economic performance.* Cambridge:Cambridge Univ., c1997.
PATEL & PAVITT (1991) "Large firms in the production of the world's technology: an important case of non-globalization" in Cantwell, J. (1994, ed.) *Transnational Corporations and Innovatory activities.* UNCTD, Routledge, 1994.
——— (1994) "Uneven (and divergent) technological accumulation among advanced countries" in *Industrial and Corporate Change, 3(3), 1994.*
PEARCE, R. (1989) "The determinants of the geographical localization of R & D by multinationals" in Cantwell, J. (1994, ed.) *Transnational Corporations and Innovatory activities.* UNCTD, Routledge, 1994.
PELÁEZ, C. (1971a) "As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945". In: *Revista Brasileira de Economia,* 25(3), set.1971.
——— (1971b) "Análise do programa brasileiro de valorização do café (1906-1945): teoria, política e medição". In: *Revista Brasileira de Economia,* 25(4), dez.1971.
——— & SUZIGAN (1976) *História monetária do Brasil.* Brasília: Ed. UNB, 1981.
PEREIRA, J.S. (1975) *Petróleo, energia elétrica, siderurgia : a luta pela emancipação: um depoimento de sobre a politica de Vargas.* Rio de Janeiro : Paz e Terra,1975.
PEREIRA, O. D. (1967) *Ferro e Independência: um desafio à dignidade nacional.* Rio de Janeiro :Civilização Brasileira, 1967.
PERISSINOTTO, R. (1994) *Classes dominantes e hegemonia na República Velha.* Campinas: Ed. Unicamp, 1994.
——— (1995), "Classes dominantes, Estado e os conflitos políticos na Primeira República em São Paulo: sugestões para pensar e década de 20", in LORENZO & COSTA (1997) *A década de vinte e as origens do Brasil moderno.* São Paulo: UNESP, 1997.
——— (1997), *Estado e capital cafeeiro: Burocracia e interesse de classe na condução da política econômica (1889-1930).* Campinas: Unicamp (mimeo, PHD).
PIPPINGER, J. (1984) "Bank of England Operations, 1893-1913". In.: *A retrospective on the Classical Gold Standard*, ed. Bordo e Schwartz. Chicago: University of Chicago Press.
PIRES DO RIO, J. (1947), *A moeda brasileira e seu perene caráter fiduciário.* Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1947.
PIRENNE, H. (1927) *As cidades da Idade Média.* Lisboa :Europa-America,1977.
——— (1930) *História econômica e social da Idade Média.* São Paulo :Mestre Jou,1982, c1963.
PJIL, K. van der (1984). *The Making of an Atlantic Ruling Class.* Londres: Verso.

POLANYI, K. (1944) *A Grande Transformação: as Origens da nossa Época.* Trad. port.: Fanny Wrobel.) Rio de Janeiro: Campus, 1988.

——— (1957), *Comercio y mercado en lo imperios antiguos.* Barcelona :Labor Universitaria,c1976.

POLLARD, S. (1981) *La conquista pacífica: la industrialización de Europa, 1760-1970.* (Trad. Esp. Jordi Pascual). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 1991.

——— (1985) "Capital exports, 1870-1914: harm or beneficial?". In: *Economic History Review* (2nd. ser.), 38

POLLINI JR., A.B (1997) "A restrição à importação de máquinas têxteis (1931/37) e a estrutura da indústria". In: *Leituras de Economia Política*, Campinas, n.4, p. 23-47, jun. 1997.

PORTER, M. (1990) *A vantagem competitiva das nações*, Rio de Janeiro: Campus, 1993.

POSSAS, M. (1980) "Empresas multinacionais e industrialização no Brasil" in: Belluzzo, L. G. e Coutinho, R. (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil.* vol. II, São Paulo: Brasiliense, 1982.

POULANTZAS, N. (1968) *Poder Político e Classes Sociais* (trad. port. F. Silva). São Paulo: Martins Fontes, 1986.

———. (1974) *Les Classes Sociales dans le Capitalisme Aujourd'Hui.* Paris, Seuil, 1974.

——— (1978) *O Estado, o poder e o socialismo.* Rio de Janeiro: Graal, 1992.

PRADO Jr. , C. P.(1966) *A revolução brasileira.* São Paulo: Brasiliense, 1966.

PRADO, S.R. R. (1986) *Descentralização do aparelho de Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro.* Campinas, [SP :s.n.], 1985.

——— (1996) *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial.* Campinas, SP:[s.n.], 1994.

PREBISCH, R. (1948) "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas" (trad. C. Furtado). In: *Revista Brasileira de Economia,* 3(3), set. 1949.

——— (1950) Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico". In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal.* México: Fondo de Cultura Económica, 1982. cap. 2, p. 156-245.

PRESSER, M.F. (1999) *Um continente, duas visões.* PHD, Campinas, Unicamp, 1999 (mimeo).

PRZEWORSKY, A. (1990) *Estado e economia no capitalismo.* Trad. P. P. Z. Bastos; A. Chibub. A Rio de Janeiro :Dumara,1995.

RABE, S. G. (1988) *Eisenhower and Latin America: the foreign policy of anticommunism.* Chapel Hill ; London :Univ. of North Carolina, c1988.

RADOSH, R. (1969) *American Labor and US foreign policy.* New York: Random House; Vintage, 1969.

RANIS, G & ORROCK, L. (1985) "Latin America and East Asia NICs: development strategies compared". In: DURÁN (ed.) *Latin America and the world recession.* Cambridge: CUP, 1985.

Research Policy: A Journal devoted to the research policy, research management and planning, 28(2,3), 1999.

M. REALE (1935) *O Capitalismo Internacional.* In: *Obras políticas (1ª fase: 1931-1937).* Brasilia :Ed. Universidade de Brasilia,1983 (ou Rio de Janeiro :J. Olympio, 1935).

REICH, R.(1992) *The work of nations.* New York: Vintage, 1992.

RIBEIRO, D. (1979) "Gilberto Freyre: Uma introdução à Casa Grande & Senzala". In: RIBEIRO, D. (1997) *Gentidades.* São Paulo: LP & M, 1997.

RIBEIRO, R. R. (1997) *As políticas cambiais no Brasil de 1953 a 1982.* Campinas, UNICAMP (mimeo).

RICARDO, D. (1811) *The high price of bullion, a proof of depreciation of bank notes* (WORKS, v.III). Cambridge: Cambridge University Press, 1951.

——— (1816) *Proposals for an economical and secure currency* (WORKS, v.IV). Cambridge: Cambridge University Press, 1951.

RIDINGS, E. (1994) *Business interest groups in ninetheenth century in Brazil.* New York: Cambridge University Press, 1994.

RIENERT, E. (1994), "Catching up from way behind: a third wrold perspective on First world history" in Fagerberg, J. et alli (1994) *The dynamics of technology, trade and growth.* Aldershot: Edward Elgar, 1994.

RIO, A.S. & GOMES, H.C. (1955) "Sistema cambial: bonificações e ágios". In: BARROS, J.R.M. & VERSIANI, F.R. (orgs.) *Formação econômica do Brasil*: a experiência da industrialização. São Paulo : Editora Saraiva, 1977. p. 339-56.

RIPPY, J.F. (1959) *British investment in Latin America, 1822-1949 - a case study in the operations of private enterprise in retarded regions.* Mineapolis:University of Minnesota Press, 1959.

RHODES, R. (1995) *The Making of the Atomic Bomb.* New York: Touchstone Books, 1995.

——— (1996) *Dark Sun : The Making of the Hydrogen Bomb.* New York: Touchstone Books, 1996.
ROSANVALLON, P. (1979) *Le capitalisme utopique.* Paris :Seuil,c1979.

RUGGIE, J.G. (1982) "International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the post-war economic order", *International Organization,* 36(2), 1982.
SAES, D. (1994). *Estado e Democracia: Ensaios Teóricos.* Campinas: IFCH-UNICAMP.
SAES, F. (1977) *As ferrovias de São Paulo (1870-1940).* São Paulo: HUCITEC; [Brasilia]:INL, 1981.
——— (1985), *A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira.* São Paulo: Hucitec, 1986.
——— (1986) *Crédito e bancos no desenvolvimento da economia paulista: 1850-1930.* São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1986.
——— (1993), "Estradas de ferro e diversificação da atividade econômica na expansão cafeeira em São Paulo, 1870-1900", in SZMRECSÁNYI & LAPA, *História Econômica da Independência e do Império.* São Paulo: Hucitec, 1996.
——— (1997) "Crescimento e consolidação do sistema bancário em São Paulo na década de 1920". In: Lorenzo & Costa (1997) *A década de 20 e as origens do Brasil moderno.* São Paulo: Ed. Unesp, 1997.
——— & SZMRECSÁNYI, T. (1985) "O capital estrangeiro no Brasil: 1880 - 1930" in: *Estudos Econômicos,* v.15, nº 2, mar/ag. 1985.
SAHLINS, M. (1972) *Economia de la edad de piedra.* Madrid: Akal, 1983.
SALLES, D. (1959). *As razões do nacionalismo.* São Paulo :Fulgor, 1959.
SCAMMELL, W.M. (1965) "The working of the gold standard". In: B. Eichengreen, *The gold standard in theory and history.* London: Methuen, 1985.
SCANDIUCCI Jr, J.G. (2000) *Hegemonia, Estados e Mercado nos Arranjos de Bretton Woods.* Campinas, SP :[s.n.], 2000.
SCHATTSCHNEIDER, E. (1960). *The semi-sovereign people.* Hinsdale, Ill: Dryden, c1975.
SKOCPOL, T. et alli (1985) *Bringing the State back in.* Cambridge :Cambridge University Press,1985.
SCREPANTI, E. & ZAMAGNI,S. *(1993) Panorama de historia del pensamiento económico* (trad. F. Ramos), Barcelona, Ariel, 1997.
SEITENFUS, R. (1985). *O Brasil de Getúlio Vargas e o processo de formação de blocos (1930-1942).* São Paulo :Nacional; Brasilia, D.F. : INL : Fundação Pro-Memoria, 1985.
——— (2000) *A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial.* Porto Alegre: EDPUCRG, 2000.
SERRA, J. (1980) "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do após-Guerra". In: Belluzzo e Coutinho (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaios sobre a Crise.* Vol. I, São Paulo: Brasiliense, 1982.
SHONFIELD, A. (1965,69) *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power,* New York, Oxford University Press, 1980.
SILBER, S. (1977) "Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929/1939". In: VERSIANI, F.R. & BARROS, J.R.M. (org.) *Formação econômica do Brasil:* a experiência da industrialização. São Paulo: Edição Saraiva, 1977. p. 173-207.
SILVA, A.M.(1979) A intermediação financeira no Brasil: origens, estrutura e problemas. São Paulo, USP/FIPE, 1981.
SILVA, S. (1977) *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil.* São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.
SIMKIN, C.F. (1951) *The instability of a dependent economy: economic fluctuations in New Zealand, 1840-1914.* Oxford: Oxford University Press.
SIMMONS, B. (1994) *Who adjusts? Domertic sources of foreign economic policies during the interwar years.* Princeton: Princeton University Press.
SIMONSEN, M.H. (1983) "O horizonte da dívida". In: *Simposium,* nov./dez. 1983.
SIMONSEN, R. (1943) "Discurso na Inauguração do CNPIC" In Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial.* Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944, p. 37-41.
——— (1943) "Alguns aspectos da política econômica mais conveniente no período após-guerra". In: R. Simonsen (1973; ed. Edgar Carone) *Evolução industrial do Brasil e outros estudos.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.
——— (I944). "A Planificação da Economia Brasileira" (I944). In R. SIMONSEN e E. GUDIN. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira.* Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 21-40.
——— (1945) "0 Planejamento da Economia Brasileira". In SIMONSEN, R. e GUDIN, E. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira.* Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 143-207.

——— (1947) "Devem pleitear as nações latino-americanas sejam atendidas, no Plano Marshall, as suas aspirações". In: R. Simonsen (1973; ed. Edgar Carone) *Evolução industrial do Brasil e outros estudos.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.

SINGER, P. (1977) "O Brasil no contexto do capitalismo internacional: 1889-1930". In: *HGCB, Vol. 8 (O Brasil republicano: Estratura de poder e economia).* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

——— (1984) "Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento". In *HGCB,* t. 3, v. 4, p. 209-245.

SKIDMORE, T.E. (1967) *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930 - 1964).* 7ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SKLAR, M. (1988) *The corporate reconstruction of american capitalism: 1890-1916.* Cambridge :Cambridge Univ., c1988.

T. SKOCPOL (1980) "Political responses to capitalist crisis: Neo-marxists theories of the state and the case of the New Deal". IN: *Politics and Society, 10, 1980.*

——— et alli (1985) *Bringing the state back in.* Cambridge: CUP, 1985.

SOCHACZEWSKI, A. C. (1980) *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil: 1952-1968.* PHD, London University (trad. port.).

SOLA, L. (1982) *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil: 1945-1963..* Tese de Ph. D., University of Oxford, l982 (em port.: *Idéias econômicas e decisões políticas.* São Paulo: EDUSP, 1998).

SOUZA, A.M. (1995) *O Estado Dependente no Brasil.* Campinas:UNICAMP (mimeo), 1995.

SOUZA, C.I. (1924*) A anarchia monetaria e suas consequencias.* São Paulo: Monteiro Lobato & Cia, 1924.

SOUZA, Irineu Evangelista (Visconde de Mauá) (1878) *Autobiografia (exposição aos credores e ao publico) seguida de "O meio circulante do Brasil"*, prefaciada e anotada por Claudio Ganns. Rio de Janeiro :Zelio Valverde, 1943.

SPINDEL, A. (1980) *O Partido Comunista na gênese do populismo: análise da conjuntura da redemocratização no após-guerra.* São Paulo: Simbolo, 1980.

STALLINGS, B. (1987) *Banker to the third world: US Portfolio investments in Latin America: 1900-1986.* Berkeley: University of California Press.

STEIN, S. (1957) *Origens e evolução da industria textil no Brasil - 1850/1950.* Rio de Janeiro: Campus, 1979.

STOLCKE, V. (1986). *Cafeicultura - Homens, Mulheres e Capital (1850-1980).* São Paulo, Editora Brasiliense, 1986.

STONE, I. (1977) "British direct and portfolio investment in Latin America before 1914" in: *Journal of Economic History,* 37, sep. 1977.

STONE, J.M. (1971) "Financial Panics: their implication for the mix of domestic and foreign investment of Great Britain: 1880-1913". *Quartely Journal of Economics,* 75(3), 1971.

STRACHMAN, E. (2000) *Política Industrial e Instituições.* Campinas, Unicamp (Tese de doutoramento).

STRANGE, S. (1976). *International Monetary Relations: 1959-1971.* Oxford: Oxford University Press for the RIIA, 1976.

STUBBS, R. e UNDERHILL, R. D. (Eds.) (1994). *Political Economy and the Changing Global Order.* London: Macmillan, 1994.

SUZIGAN, W. (1984) *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento.* São Paulo: Brasiliense, 1986.

——— (1990) "Estado e Industrialização no Brasil", Texto para discussão nº 5, Centro de Estudos de Conjuntura, UNICAMP, Campinas.

——— & SZMRECSÁNYI (1993) "Os investimentos estrangeiros no início da industrialização no Brasil". In: Silva, S.& Szmrecsányi, T. (1996) *História econômica da Primeira República.* São Paulo: Hucitec, 1996.

TANNURI, L. A. (1980), *O Encilhamento.* Campinas: Hucitec/Funcamp, 1981.

TAVARES, M.C. (1963) "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil". In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira.* Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

——— (1967) "Notas sobre o problema do financiamento numa economia em desenvolvimento: o caso do Brasil" In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira.* Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

——— (1971) "Natureza e contradições do desenvolvimento financeiro recente". In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira.* Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

——— (1974) *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil,* Editora da UNICAMP, Campinas, 1985.
——— (1978) *Ciclo e Crise: o movimento recente da industrialização brasileira.* Rio de Janeiro, UFRJ (mimeo).
——— (1978) " Notas sobre o Processo de Industrialização recente no Brasil". In: Belluzzo e Coutinho (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaios sobre a Crise.* Vol. I, São Paulo: Brasiliense, 1982.
TAWNEY, R. (1926) *A religião e o surgimento do capitalismo.* São Paulo: Perspectiva,1971.
TEIXEIRA, N. (1979) *Os bancos de desenvolvimento no Brasil.* Campinas, Unicamp (mimeo).
——— (1985) *O sistema bancário brasileiro e suas transformações frente à crise atual.* Campinas, Unicamp (mimeo).
——— (1998) *Evolução institucional da intermediação financeira no Brasil: das casas bancárias aos bancos múltiplos.* Campinas, Unicamp (mimeo).
TENDLER, J. (1968) *Eletric power in Brazil: enterpreneurship in the public sector.* Cambridge, Mass. :Harvard University Press, 1968.
THIRLWALL, A.P. (1980) *Balance of payments theory and the United States experience.* New York :Holmes and Meier, 1980.
THOMPSON, E.P. (1963) *A formação da classe operaria inglesa.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
——— (1967) "Tiempo, disciplina de trabajo y capitalismo industrial". IN: Thompson, E. (1979) *Tradición, Revuelta y Consciencia de Clase: Estudios sobre la Crisis de la Sociedad Pre-industrial.* Barcelona: Crítica, 1989.
——— (1971) "La economia 'moral' de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII". IN: Thompson, E. (1979) *Tradición, Revuelta y Consciencia de Clase: Estudios sobre la Crisis de la Sociedad Pre-industrial.* Barcelona: Crítica, 1989.
——— (1975) *Senhores & caçadores : a origem da Lei Negra.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
THURNWALD, R. (1932) *L'economie primitive.* Paris: Payot, 1937.
TOPIK, S. (1979) "Capital estrangeiro no sistema bancário brasileiro, 1889-1930" in: *Revista Brasileira de Mercado de Capitais,* v. 5, n.15, 1979.
——— (1981) "A empresa estatal em um regime liberal: o Banco do Brasil, 1905-1930".In: *Revista Brasileira de Mercado de Capitais,* v.7, n.19, 1981.
——— (1987) *A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930.* (trad. port. G. Altmann) Rio de Janeiro: Record, 1989.
TOTA, A. P. (2000) *O imperialismo sedutor.* São Paulo" Cia. Das Letras, 2000.
TRIFFIN, R. (1964) "The myth and realities of the so called gold standard". In: B. Eichengreen, *The gold standard in theory and history.* London: Methuen, 1985. [Em português, "A Evolução do Sistema Monetário Internacional: Reavaliação Histórica e Perspectivas Futuras". In: Savasini, J., Malan, P. & Baer, W., *Economia Internacional.* São Paulo: Saraiva, 1979.]
TRINDADE H. (1971) *O integralismo: o fascismo brasileiro na década de 1930.* São Paulo ; Rio de Janeiro :DIFEL, 1979.
——— (1983) "Integralismo: Teoria e práxis política nos anos 30". In *HGCB, Tomo 3(3), "Sociedade e Política (1930-1964)".* São Paulo, DIFEL, 1983.
TRINER, G. (1996) "The formation of modern Brazilian banking, 1906-1930: opportunities and constraints presented by the publis and private sectors".In: *Journal of Latin American Studies,* v. 28.
——— (1997) "British banks in Brazil during the First Republic". In: *Anais, II Congresso Brasileiro de História Econômica.* Niterói: UFF, 1997.
UNDERHILL, G.R.D. (1994). "Conceptualizing the changing global order". In: STUBBS, R. e UNDERHILL, R. D. (Eds.) (1994). *Political Economy and the Changing Global Order.* London: Macmillan, 1994.
VALLA, V. (1978) *A penetração norte-americana na economia brasileira (1898-1928).* Rio de Janeiro :Ao Livro Tecnico ;[Brasilia] :INL, 1978.
VARGAS, G. (1930-1945) *A nova política do Brasil, vários volumes.* Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
——— (1946-1948) *A política trabalhista no Brasil.* São Paulo :J. Olympio, 1950.
——— (1950) *A Campanha Presidencial.* São Paulo :J. Olympio, 1951.
——— (1951-4) *Mensagem ao Congresso Nacional (1951-1954).* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
——— (1950-4) *O governo trabalhista no Brasil, vols I-IV.* Rio de Janeiro: José Olympio Editora (1952-1969).
——— (1954) *A politica nacionalista do petroleo no Brasil.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1964.
———(1995) *Getulio Vargas: Diário.* São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro : FGV, 1995.
VERSIANI, F. (1980) "Industrialização e economia de exportação: a experiência brasileira antes de 1914".

In: *Revista Brasileira de Economia,* 34(1), mar.1980.
———— (1987) *A decada de 20 na industrialização brasileira.* Rio de Janeiro: IPEA/INPES,1987.
VERSIANI, M.T. (1985) "Café e câmbio no Brasil: 1890-1906". In: *Pesquisa e Planejamento Econômico,* Rio de Janeiro, 15(3), dez. 1985.
VERSIANI & VERSIANI (1975) "A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição". In: *Estudos Econômicos,* 5(1), 1975.
VIANA, A. L. (1981) *O BNDE e a industrialização brasileira: 1952-1961.* Campinas: UNICAMP,1981.
VIANA, M. M. (1980) *A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no contexto do II Vargas.* Brasília: UNB, 1980 (mimeo).
VIANNA, S.B. (1985) *A política econômica no segundo governo Vargas (1951 – 1954).* Rio de Janeiro: BNDES, 1987.
———— (1990a) "Política econômica externa e industrialização: 1946-51" in M.P. Abreu (org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989,* Rio de Janeiro: Campus, 1992.
———— (1990b) "Duas tentativas de estabilização: 1951-1954". In: ABREU, M.P. (org.) *A ordem do progresso:* cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989. 8ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.
VICTOR, M. (1970) *A batalha do petróleo brasileiro.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.
VIEIRA, D.T. (1947), *Evolução do sistema monetário brasileiro.* São Paulo, IPE, 1981.
VIGEVANI, T. (1990) *Questão Nacional e Política Exterior.* São Paulo, USP, 1990 (mimeo).
VILLELA & SUZIGAN (1973) *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945.* IPEA/INPES, 1973.
VILLAREAL, R. (1979) *A contrarevolução capitalista.* São Paulo: Record, 1984.
WADE, R. (1996), "Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance: *The East Asian Miracle* in Political Perspective". In *New Left Review*, n. 217, maio/junhho de 1996.
WALLERSTEIN, I. (1974). *The Modern World System, I. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century.* Nova Iorque: Academic Press.
———— (1980). *The Modern World System, II. Mercantilism and the Consolidation of the European World Economy, 1600-1750.* Nova Iorque: Academic Press.
———— (1983) *O capitalismo histórico.* São Paulo :Brasiliense, 1985.
———— (1984) *The politics of world economy: the States, the movements and the civilizations.* Paris :Editions de la Maison, 1984.
WALTER, A. (1993). *World Power and World Money.* Exter: Harvester Wheatsheaf, 1993).
WEISS, L. (1998), *The Myth of the Powerless State.* Oxford: Polity, 1998
WEFFORT, F. (1967) "O populismo na política brasileira". In: *O populismo na política brasileira.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
WHALE, P.B. (1937) "The working of the prewar gold standard". In: B. Eichengreen, *The gold standard in theory and history.* London: Methuen, 1985.
WILEMAN, J.P. (1896*) Brazilian Exchange: a study of an inconvertible currency.* Buenos Aires: Galli Bros., 1896.
WILLIAMS, W. A. (1959) *The tragedy of american diplomacy.* New York :Norton, 1988.
WILLIAMSON, J. (Ed.) (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.
WIRTH, J. D. (1970)*The politics of Brazilian development: 1930-1954.* Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press,1970.
WOLFE, A. (1980) *The limits of legitimacy : political contradictions of contemporary capitalism.* New York : The Free Press, 1980.
WOLFF, R. (1968). *A miséria do liberalismo.* Rio de Janeiro :Paz e Terra,1990.
WOOD, B. (1967) *The Making of the good neighbor policy.* New York :Norton,1967,c1961.
————(1985).*The dismantling of the good neighbor policy.* Austin :Univ. of Texas,c1985.
YEAGER, L. (1976). *International Monetary Relations: Theory, History and Policy.* Nova Iorque: Harper & Row, 1976.
———— (1984) "The image of the Gold Standard" In: Bordo & Schwartz (1984/eds.) *A retrospective on the classical gold standard.* Chicago: Chicago University Press.
ZINI, A. (1982) *Uma avaliação do setor financeiro no Brasil: da reforma de 1964/66 à crise dos anos 80.* Dissertação de mestrado, Unicamp, 1982 (mimeo).
ZYSMAN, J. (1983). *Governments, Markets, and Growth - Financial Systems and the Politics of Industrial Change.* Cornell University Press, Ithaca e Londres, 1987.

——— (1995). "National roots of a 'global' economy". In: Revue d'Économie Industrielle, nº 71, jan/mar 1995.