



Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Instituto Três Rios
Departamento de Ciências Econômicas e Exatas - DCEEX

**VULNERABILIDADE EXTERNA E REGULAÇÃO CAMBIAL NO SEGUNDO
GOVERNO VARGAS (1951-1954)**

Monografia apresentada pelo acadêmico Giuliano Manera Longhi ao curso de Ciências Econômicas do Instituto Três Rios/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como pré-requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob a orientação de Fernando Henrique Lemos Rodrigues.

Três Rios
2015

GIULIANO MANERA LONGHI

**VULNERABILIDADE EXTERNA E REGULAÇÃO CAMBIAL NO SEGUNDO
GOVERNO VARGAS (1951-1954)**

Monografia apresentada pelo acadêmico Giuliano Manera Longhi ao curso de Ciências Econômicas do Instituto Três Rios/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como pré-requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob a orientação de Fernando Henrique Lemos Rodrigues.

Aprovada em __ de _____ de 2015.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profº Fernando Henrique Lemos Rodrigues
Orientador

Profº:

Profº:

A Nick e lara,

O casal 20 mais nota dez que eu conheço.

*“CUANDO miro la forma
de América en el mapa,
amor, a ti te veo:
las alturas del cobre en tu cabeza,
tus pechos, trigo y nieve,
tu cintura delgada,
veloces ríos que palpitan, dulces
colinas y praderas
y en el frío del sur tus pies terminan
su geografía de oro duplicado.
Y así a lo largo de tu cuerpo,
pequeña América adorada,
las tierras y los pueblos
interrumpen mis besos
y tu belleza entonces
no sólo enciende el fuego
que arde sin consumirse entre nosotros,
sino que con tu amor me está llamando
y a través de tu vida
me está dando la vida que me falta
y al sabor de tu amor se agrega el barro,
el beso de la tierra que me aguarda.”*

Pablo Neruda

*“Unidos en la lucha, no nos moverán
Unidos en la lucha, no nos moverán
como un árbol firme junto al río
No nos moverán!”*

Joan Baez

AGRADECIMENTOS

Nessa longa caminhada da graduação, cabe aqui um espaço para breves agradecimentos.

Primeiro, à minha família: meus pais, Sergio e Iara e meus irmãos, Neto e Renato, por serem o sustentáculo da minha existência e meu porto seguro.

Aos colegas da graduação, que no ambiente acadêmico, constantemente incentivaram debates e, certamente, enriqueceram minha experiência.

Aos amigos de moradias e repúblicas, que compartilharam bons e maus momentos e as adversidades de se morar em um lugar desconhecido, longe dos familiares.

Aos professores, que desafiaram minhas percepções e me incentivaram a expandir meus horizontes.

RESUMO

Demonstrar os aspectos do projeto de desenvolvimento designados por Getúlio Vargas em seu segundo governo, de 1951 a 1954, partindo da conjuntura econômica da administração anterior, o enfrentamento com os entraves ao desenvolvimento econômico e da regulação cambial ao capital internacional, que já se esboçava no governo Dutra. A partir daí, analisando os acordos com os EUA e a vulnerabilidade externa brasileira, reconhecendo as suas fragilidades, percorrer e compreender a evolução da institucionalidade cambial ao longo do segundo governo Vargas, pontuando as decisões de política que objetivavam o direcionamento do capital internacional, através da ação estatal e as relações diplomáticas com os Estados Unidos e o financiamento externo público, para superar as dependências de ordem externa na economia brasileira. Dessa forma, mostrar como as dificuldades inerentes da vulnerabilidade externa, aliadas ao término da diplomacia ao longo do governo, impossibilitaram o plano varguista, aprofundando a crise cambial e a dependência da capacidade de importação para incentivar a produção interna.

Palavras-chave: Regulação cambial; desenvolvimento econômico; capital internacional.

ABSTRACT

Demonstrate the aspects of the development project designed by Getúlio Vargas in his second government, from 1951 to 1954, going from the previous economic situation, coping with obstacles to economic development and foreign exchange regulation of international capital, already outlined in the Dutra government. From there, analyzing the agreements with the US and Brazil's external vulnerability, recognizing its weaknesses, go through and understand the evolution of the exchange institutions during the second Vargas government, pointing out the policy decisions that aimed the direction of international capital, through state action and diplomatic relations with the United States and the public external financing, to overcome the external order dependencies in the Brazilian economy. Thus showing how the inherent difficulties of external vulnerability, combined with the end of diplomacy throughout the government, crippled the Vargas plan, deepening the foreign exchange crisis and dependence on import capacity to encourage domestic production.

Keywords: foreign exchange regulation; economic development; international capital.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 – OS PRIMEIROS ANOS DE GOVERNO (1951-1952)	11
1.1 – A conjuntura internacional do pós-Guerra e a herança do Governo Dutra	11
1.2 – Projetos de governo e as relações com os EUA	15
1.3 – Regulação cambial e situação externa	18
2 – INVERSÃO DIPLOMÁTICA E CRISE EXTERNA	23
2.1 – O fim da CMBEU: Crise e Reforma cambial de 1953	23
2.2 – As dificuldades do plano e os últimos meses de governo	27
3 – TRISTE FIM DE GETÚLIO VARGAS: O GOLPE ESBOÇADO EM 1954	31
3.1 – Barganha política e vulnerabilidade externa	32
3.2 – O fim do projeto varguista	36
CONCLUSÃO	41
4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

Introdução

Analisa-se a trajetória do projeto desenvolvimentista do segundo governo de Getúlio Vargas, de direcionamento do capital internacional às áreas de estrangulamento da economia, através de instrumentos de regulação cambial; esse projeto tinha o objetivo de superar a dependência nas importações de bens de capital e insumos, com o intuito de incentivar o processo de substituição de importações e a expansão agroindustrial interna.

O primeiro capítulo trata sobre os anos que antecedem o começo do governo, além de seus dois primeiros anos (1951-1952). Assim, demonstra-se a conjuntura da economia mundial no pós Segunda Guerra e as condições herdadas e críticas de Vargas do Governo Dutra. Posteriormente, passa-se para as relações com os Estados Unidos e os acordos através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), as promessas de financiamento de projetos de desenvolvimento do futuro Governo Vargas; ao final, é discutida a institucionalidade cambial desse período do governo, a regulação ao movimento do capital e os subseqüentes desdobramentos da situação externa da economia.

O segundo capítulo versa sobre a crise cambial dos meados do governo *pari passu* às inflexões da diplomacia norte-americana, a partir de 1953. Dessa forma, primeiramente demonstra-se os fatores causadores das dificuldades cambiais e a ulterior reforma cambial e daí investigam-se os objetivos da nova institucionalidade e as consequências dentro da vulnerabilidade externa brasileira. A partir do momento em que esta passa a impor cada vez mais limites e entraves para a conjuntura econômica, mostrar como o projeto apresenta-se gradativamente mais inviável dentro da instabilidade política e econômica do último ano de governo, até o trágico ato de Agosto de 1954.

No terceiro e último capítulo, trata-se com mais detalhamento os aspectos das relações diplomáticas com o governo norte-americano, as esperanças do governo brasileiro com os empréstimos, sua relação com o projeto de desenvolvimento e a vulnerabilidade externa brasileira. Finalmente, após discutidos os aspectos que representaram os entraves aos planos de governo, conclui-se com uma demonstração da influência da diplomacia por meio da CMBEU, as dificuldades da

balança comercial brasileira e a crise cambial para a inviabilização do projeto de Getúlio Vargas.

Capítulo 1

OS PRIMEIROS ANOS DE GOVERNO (1951-1952)

Getúlio Vargas assume o governo em 31 de janeiro de 1951, em um contexto delicado interna e externamente. Da perspectiva de dentro do país, herdava um governo com algumas complicações, como déficits fiscais e inflação, e com o desafio do incentivo ao desenvolvimento econômico da nação. Da perspectiva internacional, uma instabilidade geopolítica pelo confronto armado da Segunda Guerra Mundial alguns anos antes, ao mesmo tempo em que a Guerra da Coreia, contemporânea ao período analisado, também gerava um sentimento de alarme quanto a um novo confronto mundial.

Neste primeiro capítulo, descreveremos primeiramente a conjuntura do início do Governo Vargas e as dificuldades que foram herdadas de Dutra. No governo deste, começam negociações junto com os Estados Unidos para angariar financiamentos de projetos importantes para o desenvolvimento, e essas relações se consolidam no governo Vargas, posteriormente. Sendo assim, também mostraremos o início das relações diplomáticas com os EUA, por meio da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e como os acordos firmados nesta comissão tiveram importância dentro dos projetos de desenvolvimento do governo brasileiro. Por fim, analisa-se como foi a institucionalidade cambial dos primeiros anos do segundo Governo Vargas, os objetivos quanto ao direcionamento e regulação do movimento capital estrangeiro, junto com os problemas de balança comercial e remessas de lucros de empresas estrangeiras que vulnerabilizam a conjuntura externa brasileira.

1.1 – A Conjuntura Internacional do pós-Guerra e a herança do Governo Dutra

Começaremos a análise do período histórico pontuando brevemente as nuances do processo de acumulação de capital após a Segunda Guerra Mundial, como foi a atuação norte-americana na economia global, a institucionalidade criada pelos EUA, as razões e objetivos desta, as relações do governo brasileiro com o capital estrangeiro à época de Dutra, e, assim, os impactos que a combinação

desses fatores teve para a conjuntura econômica em que se encontra Vargas para ser eleito e começar a governar o país.

É importante em primeira vista perceber a tensão vivida no mundo a partir de 1945-1946, na polaridade de duas potências que se formam no pós guerra; de um lado, os EUA e a liberdade da propriedade privada, a evolução da produção e da tecnologia e a expansão dos padrões de consumo por todo o globo (o “*American Dream*”); de outro, a União das Repúblicas Soviéticas Socialistas, da economia planificada, a apropriação estatal do capital, a promessa da erradicação de miséria, da desigualdade social etc. Essa dualidade vai ser a tônica das relações política-econômicas do período todo conhecido pela Guerra Fria, marcado por inúmeros conflitos armados em várias partes do mundo, como Coreia e Vietnã, motivados em suma pelo imperialismo norte-americano¹.

Como o Brasil se insere nesse contexto? Na realidade, o foco dos EUA, desde o primeiro momento, é no reaparelhamento do continente europeu devastado pela Guerra, através do Plano Marshall; as medidas tomadas, a ação do capital norte-americano, as instituições criadas, os projetos, são todos em prol de reerguer a região encontrada entre as duas potências, e já antigo alvo do imperialismo (como as disputas pela região da Renânia, um dos motivos da eclosão do conflito após sua invasão).

A diferença entre as necessidades econômicas e políticas dos Estados Unidos, que se empenhavam na preservação, sob sua tutela, do sistema capitalista mundial, e as do Brasil, lutando para superar as dependências, condicionava a contradição entre os respectivos interesses nacionais e, por conseguinte, as divergentes percepções do problema de segurança. Os Estados Unidos não pretendiam, efetivamente, contribuir para a industrialização de outros países, senão na medida de suas conveniências econômicas e/ou políticas, como aconteceu com a recuperação da Europa, através do Plano Marshall (BANDEIRA, 1989, p. 29).²

¹ Entendendo-se o imperialismo, como elenca Lênin: “1) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse “capital financeiro” da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si, e 5) o termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes. O imperialismo é, pois, o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trustes internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes.” (LÊNIN, V. I. *O imperialismo: etapa superior do capitalismo*. Apresentação: Plínio de Arruda Sampaio Jr. Campinas: FE/Unicamp, 2011, p. 218).

² BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil – Estados Unidos: A Rivalidade Emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1989.

Dessa forma, o Governo Dutra, sofrendo duras críticas sobre a alta inflação e os sucessivos déficits públicos, no imediato pós-guerra, é marcado pela tentativa do governo de inserção da economia brasileira na nova ordem econômica mundial, ao contrário do período, por exemplo, da Revolução Industrial e do Império Britânico, caracterizado pela divisão internacional do trabalho, agora é importante pela organização das grandes empresas e o caráter oligopolista das empresas transnacionais, atuando em vários países não só para garantir mercado, mas para diversificar o processo produtivo e verticalizar a produção (FURTADO, 1987). Como demonstrado, nesse momento o capital está mais focado para a Europa, e não há a preocupação de inverter recursos para o desenvolvimento da América Latina. Mesmo assim, o governo brasileiro certifica-se de oferecer o aparato institucional que permite a circulação e atuação do capital internacional sem significativos precedentes, garantindo que as empresas possam instalar-se livremente no país, e também de início com uma política de liberalização que rapidamente consumiu as reservas cambiais do país, acumuladas durante o período de guerra. A presença de empresas estrangeiras, que se instalam na virada do século XIX para o XX, causa um constante problema em relação ao balanço de pagamentos brasileiro, pelos déficits criados através da remessa de lucros por meio dos reinvestimentos³, e, como o foco está no continente europeu, a atração de capital norte-americano é mais complicada e de capital europeu, obviamente, mais ainda, pois as nações ainda estavam se recuperando do período da Guerra, assim impossibilitando um fluxo de capital significativo que amenizasse o problema das remessas. O governo apresenta uma primeira tentativa de tentar regular o movimento de capital na forma do Decreto-Lei 9.025, que retirava da base de cálculo os reinvestimentos, e como o país apenas consegue mitigar os efeitos negativos dessas remessas através da exportação de seus principais produtos exportados, café e algodão por exemplo, quando estes enfrentam recorrentes momentos de queda no mercado internacional,

³ “O famoso discurso de fim de ano (1951) demonstrou uma preocupação de Getúlio Vargas com os sucessivos déficits no balanço de pagamentos, ocasionados, em parte, pelas remessas de lucros e dividendos das empresas estrangeiras instaladas no país. Vargas atacou veementemente o problema dos reinvestimentos, o qual, comparados com o capital inicial registrado, mostravam-se duas vezes superiores.” (CAMPOS, Fábio Antonio de. **Estratégias de Desenvolvimento Nacional: O papel do capital estrangeiro entre o segundo Governo Vargas e o governo Castelo Branco**. Campinas: 2003. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas, pp. 53-54).

fazem com que diminuam as reservas de moeda internacional do Brasil⁴ e causam crises de balanço de pagamentos. Como FONSECA (2010)⁵ mostra nessa passagem, o Governo Dutra inaugura um período de regulação cambial:

[...] começou no Governo Dutra uma *administração política* dos problemas cambiais que vigoraria até o governo Jânio Quadros, no início dos anos 60: em substituição aos mecanismos “normais” de mercado, passaram a se estabelecer, através de diferentes instrumentos, prioridades a determinadas importações, ao privilegiarem-se produtos classificados como “essenciais”. (FONSECA, 2010, p. 25, grifo do autor)

Apesar de certo desinteresse dos EUA na América Latina, o governo Dutra tenta sempre estar em consonância com a política daquele país, o que se traduz nas relações com o governo norte-americano de Truman através do Ponto IV do Acordo Militar no final da década de 40. Essas relações levaram posteriormente, já com Vargas, à criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com promessas de vultosos investimentos, via Banco de Exportação e Importação de Washington (EXIMBANK) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), por volta de US\$ 300 milhões, recursos esses que seriam destinados às áreas de estrangulamento da economia brasileira (energia, portos etc.)⁶. Ao longo do segundo Governo Vargas, essas relações através da CMBEU para captação de recursos oscilam quase o tempo todo, por vários fatores como a mudança na visão estratégica do Brasil dentro dos planos norte-americanos e a vulnerabilidade externa (estrangulamentos cambiais e desequilíbrios de balança de pagamentos) pelos quais passa a economia brasileira, que em conjunto com as visões do projeto de governo varguista, causavam dificuldades nas relações diplomáticas pela CMBEU.

⁴ “Ao analisarmos essas recorrentes oscilações no controle das remessas de lucro durante o Governo Dutra, percebemos a preocupação em evitar conflitos com os interesses internos do capital internacional, uma vez que a necessidade de alinhar-se aos EUA se fazia irrestrita. [...] o Governo Dutra não quis impor uma oposição declarada aos capitais estrangeiros com o recurso da 9.025, que, aliás, foi brevíssima e confusa em seus desdobramentos legais” (CAMPOS, *op. cit.*, p. 52).

⁵ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. . **Nem Ortodoxia nem Populismo: o Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira**. Tempo. Revista do Departamento de História da UFF, v. 14, p. 19-58, 2010.

⁶ “O objetivo brasileiro em tal projeto seria eliminar os pontos de estrangulamento da economia, a fim de alavancar o desenvolvimento econômico. [...] Do lado norte-americano (EXIMBANK), pretendia-se auxiliar o desenvolvimento da industrialização brasileira, mas a partir da acumulação de capital, em escala monopolista, favorecida pelo ingresso das empresas privadas norte-americanas, tendo como meta o mercado interno brasileiro” (CAMPOS, *op. cit.*, p. 33).

Assim, Vargas assume um governo⁷ com inflação alta, déficits públicos, grande passivo externo por quedas no mercado dos principais produtos exportáveis (o que influencia suas visões sobre a atuação que deveria ter ao governar⁸), mas com perspectivas para atrair capital⁹ que pudessem ajudar no desenvolvimento brasileiro. Pela instabilidade dos preços internacionais dos produtos exportados pelo Brasil e a taxa cambial fixa valorizada que desestimulava o setor exportador e impulsionava a importação, qualquer situação favorável de atração de capital era vista com bons olhos, visto a necessidade de atração de moeda internacional em momentos de crise na balança comercial pela queda dos preços dos produtos destinados à exportação (principalmente, a influência do preço do café no mercado internacional, que marca várias oscilações na balança comercial nesse período, por ser o principal produto brasileiro)¹⁰.

1.2 – Projetos de governo e as relações com os EUA

A partir de agora, passaremos a descrever as relações diplomáticas com os EUA e as perspectivas e projetos de Getúlio Vargas para seu segundo governo, que se iniciaram na década de 1940 durante o Governo Dutra (e muito por suas críticas a este) e influenciaram muito as visões daquele ex-presidente sobre a condução da

⁷ “Vargas assume nesse quadro, com a valorização real do cruzeiro e de escassez de moedas conversíveis, além de crescimento da inflação, a qual, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor do Rio de Janeiro, praticamente triplicara em dois anos: de 3,4% em 1948 para 9,4% em 1950.” (FONSECA, *op. cit.*, p. 26).

⁸ “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.” (BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)**. Campinas: 2001. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas, p. 309).

⁹ Pelo “novo quadro de relações com os Estados Unidos, consubstanciado na formação da CMBEU, e consequente expectativa de financiamento de longo prazo para o programa de desenvolvimento, a situação das transações comerciais em geral era também bastante favorável.[...] Ao findar-se o ano de 1950, o país possuía reservas cambiais de US\$ 250 milhões” (VIANNA, Sergio Besserman. **A Política Econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: BNDES, 1987, p. 42).

¹⁰ “A elevação do preço internacional do café iniciada no mês de agosto de 1949 [...] permitiu a obtenção de substancial saldo de US\$ 425 milhões na balança comercial de 1950 [...] sendo o café responsável por US\$ 232 milhões” (VIANNA, *loc. cit.*).

política externa e a regulação cambial, em consonância com seus projetos de desenvolvimento econômico.

Há muito debate sobre qual seria a visão que Vargas teria dos problemas brasileiros e de que forma a política econômica deveria atuar de forma a superá-los, vendo muitas vezes a atuação do presidente como ambígua, ora confrontando o capital internacional, ora admitindo-o como imprescindível para o projeto nacionalista¹¹. Para os nossos objetivos, analisaremos como se conjugava no pensamento do presidente à época as relações com o governo norte-americano e o financiamento externo público e a necessidade de direcionar recursos para as áreas de “especial interesse nacional”, de estrangulamento da economia.

De tal forma podemos notar a importância das relações com os Estados Unidos através da CMBEU, as promessas de investimento e os recursos que seriam utilizados para financiar projetos, “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” (BASTOS, 2001, p. 332), além dos posicionamentos advindos de críticas às ações do Governo Dutra, como a importância de sanar os desequilíbrios orçamentários e de expandir o crédito para combater a inflação.

Consta da mesma Mensagem [*Presidencial de 1951*] crítica áspera ao governo anterior, responsabilizando-o pela emissão de moeda irresponsável e pelo déficit público, cuja solução, então enfaticamente defendida, passava por “medidas rigorosas de compressão de despesas” e aumento de arrecadação. Vários outros pronunciamentos presidenciais de 1951 seguem a mesma linha. (FONSECA, 2010, p. 29)

As relações com a CMBEU representavam um fator crucial para os objetivos do plano de governo varguista¹². Este plano conduziu, à primeira vista, a política cambial e o controle ao capital estrangeiro, em vista não só à atração deste (tanto para os projetos desenvolvimentistas, mas como a necessidade da economia

¹¹ “Embora possamos inferir que o Governo adotou, a nível econômico, uma linha de ação nacional-desenvolvimentista, é a ambiguidade e mesmo a ausência de um comprometimento político maior, tanto com ideias quanto com organizações, que marcará profundamente um Governo que oscilou entre posições nacionalistas e soluções conciliatórias e tradicionais” (D'ARAUJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992, p. 148).

¹² Para uma compreensão do plano econômico e dos objetivos do projeto econômico, ver BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Qual era o projeto econômico varguista?** Campinas: IE/UNICAMP, 2009. (Texto para discussão n. 160)

brasileira em atrair capitais compensatórios por causa dos problemas de curto prazo na balança de pagamento) mas como também a importância de seu direcionamento, com forte atuação estatal, para ensejar os projetos de desenvolvimento para o Brasil, e da sua regulação, pelos problemas gerados com os reinvestimentos.

O interesse nacional do Brasil, particularmente, demandava que todo seu esforço se concentrasse na instalação, ampliação e consolidação das indústrias de base, com a exploração de todas as fontes disponíveis, por modo a substituir as importações de petróleo e bens do capital, aliviando os encargos do balanço de pagamentos (BANDEIRA, 1989, p. 30).

O plano de governo conjugaria, assim, a importância da regulação ao capital estrangeiro e as promessas de financiamento feitas a partir dos acordos com os EUA. De forma que, como veremos, a institucionalidade cambial apresenta algumas mudanças substanciais na sua trajetória quando a diplomacia oferece alguns entraves, mas sempre com a presença do componente nacionalista, de incentivo à produção interna, em seus decretos ou instruções¹³.

Nos dois primeiros anos de governo, houve uma melhora na situação externa, pelo aumento dos preços internacionais do café a partir de 1949. Isso permitiu ao governo acumular reservas cambiais que pudessem servir ao reaparelhamento da estrutura produtiva brasileira, afetada por uma restrição entre 1947-1949, precedente à melhora dos preços do café, e que afetou a produção brasileira nos insumos importados de que necessitava (VIANNA, 1987), como o próprio Getúlio Vargas em sua campanha criticou fortemente as prévias reservas cambiais criadas no pós Segunda Guerra que no Governo Dutra foram usadas para a importação de bens não-essenciais. Vargas defendia que deveriam tais reservas ser utilizadas para as áreas de estrangulamento da economia, e não para importação de supérfluos¹⁴.

¹³ “Valendo-se da dubiedade com frequência, Vargas buscava conciliar no mesmo governo membros de diferentes perfis políticos e ideológicos, tentando preservar seu controle sobre eles no interior do governo [...] buscava realizar objetivos nacionalistas (e com forte retórica nacionalista), porém sem deixar de utilizar recursos barganhados pela tática de ‘cooperação internacional’.” (BASTOS, *op. cit.*, p. 350).

¹⁴ Como elenca o historiador Pedro Paulo Zaluth Bastos a respeito das críticas de Vargas ao Governo Dutra em seus pronunciamentos “a partir de uma perspectiva desenvolvimentista: 1) a crítica do liberalismo econômico e o elogio do ativismo estatal, com vistas a um programa amplo de substituição de importações e mudança estrutural da economia brasileira; 2) a recusa da contração creditícia e da elevação da taxa de juros, em nome da expansão do crédito e a redução dos custos financeiros, para subordinar as finanças à produção e à geração de empregos; 3) a rejeição da abertura comercial e financeira, em busca da proteção do mercado interno para bens industriais e da preservação dos níveis confortáveis de reservas cambiais, utilizáveis para importações de bens essenciais e de difícil substituição interna; 4) a promessa de descongelamento do salário mínimo (não reajustado no

Assim, a institucionalidade cambial teria de ser usada de forma a evitar os desperdícios de reserva observados anteriormente, e usar esta reserva de forma a incentivar importações importantes para a expansão produtiva. Com o privilégio da análise histórica, reconhecemos as especificidades enfrentadas pela economia brasileira e a vulnerabilidade externa inerente de sua condição subdesenvolvida, mas aos olhos do governo da época:

[...]a escolha foi de acelerar as importações de bens de capital e insumos, mesmo que se corresse o risco de esgotar as reservas cambiais. De fato, o risco de uma crise cambial já era admitido na campanha presidencial, e também na Mensagem Presidencial de 1951, mas era um risco considerado inferior ao de agir com prudência e acumular reservas cambiais que pudessem ficar sem uso por causa de uma guerra generalizada. A prioridade desenvolvimentista era claramente colocada acima dos riscos à estabilidade monetária e cambial. (BASTOS, 2012, p. 3-4).

1.3 – Regulação cambial e situação externa

Desde o Governo Dutra, o Brasil se via num contexto de câmbio fixo e sobrevalorizado, de acordo com o padrão estabelecido através do acordo de Bretton Woods, em conjunto com um regime de liberalização nas licenças para importar (VIANNA, 1987). Nesse contexto, a economia brasileira passava por muitas dificuldades em balanço de pagamentos, pois o câmbio valorizado desestimula o setor exportador (que tem sua rentabilidade diminuída) e estimula, por outro lado, o ritmo de importações, que teve aumento na concessão de licenças¹⁵. Por conseguinte, o saldo de balança comercial se deteriora e o país passa por problemas em honrar seus compromissos em moeda internacional. Dessa forma, até mesmo por todo o período democrático do pós-guerra, os governos brasileiros utilizam-se de uma institucionalidade cambial para poder regular o setor externo da

Governo Dutra) e defesa dos direitos trabalhistas, “outorgados” no primeiro governo de Vargas e desrespeitados por Dutra” BASTOS, P.P.Z: *Restrição externa e desenvolvimentismo no Brasil: sobre o segundo governo Vargas (1951-1954)*. Campinas: IE/UNICAMP, 2012. (Texto para discussão n. 202), pp. 2-3.

¹⁵ “A política de exportação no período de 1945-53 caracterizou-se pela manutenção - a Cr\$ 18,70 o dólar - de uma taxa cambial progressivamente sobrestimada. A quantidade e o valor das exportações declinaram acentuadamente de 1946 até a Guerra da Coréia.” Para uma análise de dados das taxas de câmbio da época, ver SUPPLY, Eduardo Matarazzo. **Os efeitos das minidesvalorizações da taxa de câmbio sobre as exportações brasileiras**. In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: FGV, vol. 14 n. 6, Nov./Dez. 1974.

economia e se proteger não só da situação de câmbio sobrevalorizado, mas também, como o objetivo a ser exposto no nosso trabalho, os períodos de crise dos principais produtos exportáveis brasileiros que pioram o resultado da balança comercial e as vulnerabilidades no balanço de pagamentos do movimento do capital internacional¹⁶. Durante o período de pós-guerra, essa institucionalidade cambial se apresenta instável justamente por essas fragilidades e vulnerabilidades externas da economia brasileira.

O Governo Dutra apresenta um alinhamento inequívoco com a política dos Estados Unidos, observada pelos instrumentos cambiais instaurados à época que logo são revistos para não representarem afrontas aos EUA, mas que inauguram alguns aspectos da regulação importantes para o movimento do capital e para os interesses desenvolvimentistas de Vargas. Vamos assim descrever alguns aspectos da regulação no período anterior a Vargas que influenciam as decisões de regulação cambial de seu governo.

Os limites na capacidade de importação que imputam na adoção de um processo de substituição de importações¹⁷ indicavam na direção de uma regulação para incentivar a industrialização e a produção interna, mas ao mesmo tempo cria um problema, pois o aumento da ação da empresa estrangeira faz com que esta remeta mais lucros ao seu país de origem e piore as transações correntes.

As restrições às importações estavam conjugadas na intenção de controlar as remessas de lucro e dividendos do capital aqui residido, ainda que, paradoxalmente, isso conflitasse com o desejo de atrair novas empresas estrangeiras para o país. Tal necessidade se impunha, uma vez, que havendo acúmulos de divisas durante a Segunda Guerra Mundial, o país necessitava reequipar sua indústria e satisfazer as importações de bens de consumo que foram reprimidas durante o conflito. Na verdade, o Decreto-Lei 9.025 demonstrava mais uma preocupação em equilibrar as transações correntes do que planejar uma industrialização autônoma em relação ao capital internacional. (CAMPOS, 2003, p. 51).

¹⁶ “Vale acrescentar que a instabilidade institucional no desenvolvimento capitalista brasileiro acarretou um percurso quase ininteligível entre as fortes oscilações dos diplomas legais, típicas, aliás, das condições de alta vulnerabilidade das contas externas e das fragilidades que apresenta uma economia subdesenvolvida.” (CAMPOS, Fábio Antonio de. **A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)**. Campinas: 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas. 2009, p. 121).

¹⁷ “um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial.” TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 41.

Primeiramente, o Decreto-Lei 9.025 de 1946 é aplicado de forma a retirar os reinvestimentos da base de cálculo da remessa de lucros, mostrando assim que já havia uma preocupação com esse aspecto, que é muito controverso e é tratado por Vargas posteriormente como um dos pontos centrais a serem analisados.

[...] o Governo Dutra buscou, de todas as maneiras, alinhar-se aos EUA, bem como favorecer a vinda de IDEs a fim de impulsionar a industrialização. Mesmo assim, em presença de estruturais estrangulamentos cambiais, precisou recuar em suas intenções liberais, contornando o desequilíbrio nas transações correntes e selecionando as importações essenciais para a industrialização, além de retomar aquela linha intervencionista de Vargas. Dentre as medidas ligadas ao capital internacional estava a retirada do reinvestimento da base de cálculo para remessas pelo DL 9.025. Esse tipo de medida sempre foi uma das mais controversas em toda a legislação de que estamos tratando, porque proibir a empresa multinacional de remeter lucros a partir do reinvestimento é reduzir drasticamente sua alavancagem financeira externa em termos da moeda de origem. (CAMPOS, 2009, p. 122).

Porém, percebe-se claramente o alinhamento com os EUA do governo da época, pois o DL 9.025 é alterado várias vezes ao longo do ano de 1946, até ser revogado; além disso, as diretrizes liberais do governo levam à redução dos estoques de moeda internacional acumulados na Segunda Guerra que são utilizados no começo do governo para importações, e há uma piora da situação externa, sendo necessário reavivar o regime de licenciamento de importações anterior. Assim, em 1947, é implantada a Instrução nº 25 da SUMOC; é importante para nossa análise, pois é ela que introduz na regulação os critérios de essencialidade e seletividade, “além de propor tratamento especial para importações de “especial interesse nacional”, como máquinas e equipamentos para indústria.” (CAMPOS, 2009, p. 122).

Tabela 1 –
Índices do “quantum” de importações por grupos, 1948-1954 (1948=100).

Ano	Bens de Consumo Final	Produtos intermediários	Bens de Capital	Total
1948	100,0	100,0	100,0	100,0
1949	90,8	104,1	105,9	102,6
1950	88,3	127,8	124,7	120,1
1951	164,6	186,6	207,0	186,2
1952	128,4	156,0	236,4	179,2
1953	62,8	115,3	116,9	115,2
1954	72,4	180,1	134,7	152,7

Fonte: TAVARES (1975).

A partir de Vargas, o projeto se mostra ainda com semelhanças em relação a algumas características do projeto anterior, em que não foi excluído o alinhamento ao capital internacional e à política norte-americana em vistas a financiar e incentivar projetos de desenvolvimento econômico, mas a postura do governo é diversa qualitativamente à do governo Dutra e encontra-se, num primeiro momento, em uma posição muito mais vantajosa de barganha com os EUA para atingir seus objetivos (barganha essa que discutiremos no capítulo 3); o contexto ameaçador de um terceiro conflito mundial por causa da Guerra da Coreia não só aproximava o governo brasileiro de acordos com os norte-americanos, mas como também criou um certo período liberalizante de importações no começo do governo, pelo receio de escassez de insumos e importações essenciais que apresentavam ameaça de paralisar setores produtivos da economia brasileira; diferente da liberalização em razão de uma demanda reprimida de pós-guerra – como a observada no governo Dutra.

Posteriormente, com influência da visão desenvolvimentista e dada a preocupação de Vargas com a questão dos reinvestimentos, é implantado o Decreto 30.363, de 1952, de forma a recuperar a regulação e controle às remessas; o Brasil vinha acumulando déficits em transações correntes, devido à liberalização comercial com objetivos de importação de bens intermediários e bens de capital, em grande parte, como podemos observar na Tabela 1.

Novamente, a medida institucional de regulação aparece de forma a sanar os problemas de balança de pagamentos do Brasil, e não como um instrumento de clara afronta à ação do capital estrangeiro.

O famoso discurso de fim de ano (1951) demonstrou uma preocupação de Getúlio Vargas com os sucessivos déficits no balanço de pagamentos, ocasionados, em parte, pelas remessas de lucros e dividendos das empresas estrangeiras instaladas no país. Vargas atacou veementemente o problema dos reinvestimentos, o qual, comparados com o capital inicial registrado, mostravam-se duas vezes superiores. Segundo Vargas, dos 25,1 bilhões de cruzeiros que se apurou no ano de 1950, pela Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, um pouco mais de um terço correspondia a 8,4 bilhões de ingresso efetivo de capitais vindo do exterior; os restantes 16,7 bilhões eram capitais oriundos de reinvestimentos de lucro das empresas aqui instaladas. (CAMPOS, 2003, pp. 53-4).

Ainda assim, essa medida não abandonava de completo os interesses nacionalistas, e tinha um componente muito controverso, em que o cálculo do

retorno de capital deveria ser aplicado de forma retroativa, ou seja, considerando que o capital estrangeiro instalado no Brasil era originário de fins do séc XIX e começo do XX, isso causa uma queda brusca nas remessas de lucros, “caindo de US\$80 milhões em 1951 para US\$33 milhões em 1952” (BASTOS, 2012, p. 12).

A partir desse ponto, nota-se gradativamente uma inflexão nas relações com os EUA, na forma de uma crescente insatisfação com os instrumentos de política do governo brasileiro frente ao capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que a posição estratégica brasileira nos planos norte-americanos sofre uma mudança substancial, o que vai mudar o ritmo da diplomacia para os anos seguintes e influenciar a condução da política cambial.

Capítulo 2

Inversão Diplomática e Crise Externa

Os primeiros anos de Vargas em seu segundo mandato como presidente caracterizaram-se por uma posição confortável do governo brasileiro em alguns aspectos que incentivavam o projeto de desenvolvimento: as reservas cambiais do fim do Governo Dutra resultavam numa situação externa favorável para importações de bens de capital e insumos, o que permitia também uma condução da política cambial que pudesse ser mais incisiva no controle ao movimento de capital estrangeiro; as promessas do financiamento externo público representavam uma massa de recursos importante para investir em projetos de infraestrutura essenciais para o desenvolvimento; e, também, a situação de balança comercial, como vimos, desde 1949, representava outro fator positivo, pelo resultado favorável gerado por meio das exportações de café.

Essas situações, porém, sofrem uma inflexão que influencia as decisões de política cambial e as perspectivas do projeto de Vargas. Nesse capítulo, debateremos como o Brasil enfrenta adversidades em relação a seus desígnios desenvolvimentistas, quando enfrenta uma crise cambial, e como a diplomacia junto à administração norte-americana se transforma, e o impacto nos planos de Vargas.

2.1 – O fim da CMBEU: Crise e Reforma Cambial de 1953

Como já destacamos anteriormente, no começo do governo Vargas, é constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que vem com a promessa de uma inversão de recursos importantes para o direcionamento em áreas de estrangulamento da economia, como transporte, energia, porto e outros. Até esse momento do governo, Vargas se encontrava em uma posição muito confortável para barganhar com a política norte-americana; de um lado, pois, à época, o Brasil era detentor da produção de minérios estratégicos de guerra para os EUA; por outro, a Guerra da Coreia criava também uma relação diplomática em que os norte-americanos necessitavam de forças expedicionárias brasileiras para os conflitos na

Ásia. Vargas, assim, utiliza-se constantemente dessa posição privilegiada para garantir acordos que beneficiassem seus planos para o desenvolvimento brasileiro.

Essa posição de barganha de Vargas, porém, é ameaçada a partir de meados de seu terceiro ano de governo, e ele lentamente começa a perder seu poder diplomático com os norte-americanos. Essa inflexão nos acordos é unilateral, por motivos mesmo de mudanças na própria política estadunidense. Nesse sentido, o ponto principal é a sucessão presidencial dos Estados Unidos, que passa de Harry Truman para Dwight Eisenhower; isso não representa uma simples “troca de cadeiras”, mas a visão e os objetivos da política dos EUA em relação à América Latina têm uma virada drástica, pois o novo presidente não vê como sendo uma prioridade o incentivo e financiamento público norte-americano ao desenvolvimento econômico das nações latinas, atribuindo esta tarefa à ação e interesses do capital privado. No ano de 1953, ainda em vistas a salvar os empréstimos prometidos através da CMBEU junto ao Eximbank, a pasta do Ministério da Fazenda passa de Horácio Lafer para Oswaldo Aranha, dado que este tinha ótimo relacionamento com diplomatas dos EUA e também viria com a promessa de adequar a política brasileira aos interesses norte-americanos. Como vimos, o Decreto 30.363 fora implantado como uma tentativa de melhorar a situação externa brasileira, mas para isso passara a restringir as remessas de lucros das empresas estrangeiras instaladas no Brasil, o que obviamente causou insatisfação do capital internacional (BASTOS, 2001).

O ambiente instável mundial criava um ambiente de incerteza que influenciou de certa parte a condução e orientação das importações brasileiras. Pela Tabela 1, podemos perceber como o *quantum* total importado cresceu, e essa elevação é causada, em sua maior parte, pelo aumento das importações de insumos essenciais e bens de capital. Isso é explicado pela preocupação de Vargas com uma piora do cenário internacional que pudesse ocasionar uma repentina escassez de produtos essenciais para importação no mercado externo, por um eventual redirecionamento de recursos para o esforço de guerra. A preocupação latente de um bom gerenciamento da disponibilidade cambial favorável ao crescimento industrial brasileiro, então, dá razão ao aumento das importações no período.

Porém, essa liberalização de licenças faz os planos desenvolvimentistas terem problemas após o surto importador. Como o país estava usufruindo de uma melhora da situação cambial ocasionada pela melhora dos preços internacionais do

café, isso demonstra como o subdesenvolvimento cria elementos de ordem estrutural específicos, que condicionam e impactam negativamente o desenvolvimento capitalista na periferia; a crise cambial começa a tomar forma pelo próprio processo de superação de estrangulamento, pois como se torna necessário o aumento do ritmo importador para suprir a atividade produtiva interna, a tradição colonial do setor agroexportador para a geração de divisas oscila bastante, e o Brasil sofre, nessa visão, por dois setores que são objeto da análise de nosso trabalho: de um lado, na relação diplomática e a necessidade do financiamento externo, a decisão unilateral do fim da CMBEU pelo governo norte-americano e, assim também, o fim da promessa dos financiamentos junto ao Eximbank para as áreas de estrangulamento da economia; de outro, a tentativa de superação dos estrangulamentos externos incentivando a expansão produtiva interna e tornando a economia brasileira menos dependente à importação de bens supérfluos (e, também, menos suscetível à crises externas) incentivou um ritmo de expansão das importações de bens essenciais e bens de capital, mas, ao mesmo tempo, a ainda dependência dos bons resultados em balança comercial dificulta os objetivos do horizonte desenvolvimentista, quando há uma piora da precificação do café no mercado internacional e o país atravessa uma crise cambial.

Dessa forma, começam a ocorrer problemas nos resultados de balança comercial do Brasil, com o aumento da importância do café na pauta exportadora e pelo aumento das importações de bens intermediários e bens de capital:

[...] a conta comercial brasileira era pressionada por duas heranças estruturais, dificilmente contornadas a curto prazo: do lado das exportações, forte dependência de exportações de produtos primários [...]; 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. (BASTOS, 2012, p. 10).

Sendo assim, as instabilidades geradas pelas heranças estruturais (comercial e cambial, através das transferências das empresas estrangeiras) combinadas com o acirramento entre os interesses do capital internacional e os objetivos desenvolvimentistas do governo brasileiro ocasiona na promulgação da Lei 1.807, de 07/01/1953, conhecida como a Lei do Mercado Livre.

Essa decisão pretendia projetar de maneira inequívoca as condições necessárias para a implantação dos projetos delimitados na CMBEU. Assim, a Lei 1.807 estabeleceu uma liberalização das remessas de lucro, juros e retorno de capital, entretanto, impôs critérios seletivos e de essencialidades ao ingresso de capitais no Brasil. Tratava-se de compatibilizar a intervenção estatal, ligada aos interesses nacionais, com a dinâmica de acumulação dos capitais externos. (CAMPOS, 2003, p. 59).

A lei vem para revogar os dispositivos utilizados previamente e reintroduz a base de cálculo os reinvestimentos¹⁸. Isso tem significado de alinhamento ao capital internacional; tanto de não mais entrar no caminho do assunto dos reinvestimentos e permitir que as empresas pudessem remeter lucros, mas também como uma tentativa de ainda se equiparar com os interesses norte-americanos e corroborar o continuamento dos financiamentos públicos prometidos através das relações na CMBEU¹⁹.

Essa mudança na institucionalidade cambial, apesar do abrandamento na regulação ao capital internacional, ainda assim carrega interesses do projeto desenvolvimentista. Dado a importância que as relações com os EUA tinham para os objetivos de Vargas, é notório que se conjugaram complicações conjunturais político-econômicas que dificultaram a manutenção de decisões do governo que demonstrassem uma falta de vontade da administração brasileira em cooperar com a atuação norte-americana no país. Como discutiremos melhor posteriormente quando analisarmos a barganha política, esse período passa a marcar, sim, que o poder de Getúlio em manter uma postura de barganha vai se diminuindo; dessa forma, para não perder os empréstimos necessários para o continuamento dos projetos, o governo adota certas posturas para não correr tantos riscos e demonstrar-se mais bem-disposto à cooperação aos olhos das autoridades

¹⁸ Para compreender com mais detalhes o novo regime cambial: “A lei promoveu a criação de três taxas flutuantes, com uma desvalorização implícita para os “produtos gravosos” através da venda de parte das divisas (15, 30 ou 50% dependendo do produto) no mercado livre. Os compradores de divisas neste mercado eram penalizados por uma taxa de câmbio superior à taxa oficial para realizar certas operações comerciais e financeiras (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 (frete, seguros etc.), remessas do governo, e remessas de lucros, dividendos e juros considerados de interesse nacional”. (BASTOS, 2012, p. 14.) O termo de exportações “gravosas” utilizado à época tem o sentido de classificar exportações com maior dificuldade de inserção no mercado internacional, necessitando, assim, de um subsídio cambial que favorecesse sua produção.

¹⁹ “...instituiu um mercado livre de câmbio para transações financeiras (regulando entradas e saídas por meio de uma taxa de câmbio específica), o que pode ser encarado como uma concessão diplomática às pressões estadunidenses” (BASTOS, loc. cit.).

estadunidenses. FONSECA (2010) chama a esse período de randomização; é característico não de uma atuação dúbia do presidente em relação às visões do desenvolvimentismo, ou mesmo de que Vargas demonstrava uma postura ortodoxa em relação à política econômica, mas em tentar criar uma harmonia entre os agentes econômicos, interna e externamente, que viabilizasse a continuidade dos projetos de desenvolvimento e o processo de substituição de importações. O que é importante, porém, para nós assinalarmos, é que a necessidade da atuação de capital estrangeiro nunca é abandonada dentro das perspectivas do projeto, ou seja, todo o esforço de política econômica em vistas à implantação de processos industriais mais complexos que permitissem ao Brasil se livrar de uma posição dependente era, em si mesmo, dependente de decisões de investimento e expansão que eram alheias ao governo brasileiro, e portanto, sujeitas a repentinas e derradeiras inflexões.

2.2 – As dificuldades do plano e os últimos meses de governo

Em outubro de 1953, entra em ação outra medida institucional com o objetivo de melhorar a situação do câmbio, a Instrução nº 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Como pudemos ver, o regime de concessão de licenças de importação no começo do governo – com vistas ao abastecimento de insumos essenciais frente a um receio de escassez de guerra, mas também com importações de bens intermediários e de capital para expandir a indústria – aliado à dependência de saldos exportadores altamente dependente de *commodities* (com aumento da participação do café) ocasionam a crise cambial de meados da metade do segundo governo Vargas. Apesar do caráter associado ao capital da Lei do Mercado Livre, fatores conjunturais impediam que o instrumento fosse exitoso em atrair o investimento estrangeiro, tanto nas relações através da CMBEU como no fato de o IDE europeu ainda estar se reaparelhando à época.

[...] a substituição do Governo Truman por Eisenhower, em 1953, faria com que as relações diplomáticas entre Brasil e EUA se tornassem cada vez mais díspares, visto que o novo governo não via com bons olhos o desenvolvimento econômico a partir dos interesses nacionais, sem se submeter à internacionalização integralmente. Além disso, a estratégia de intervenção na discricionariedade das políticas de países em

desenvolvimento praticada pelo BIRD não era do agrado do EXIMBANK, o que legitimou um conflito generalizado, tendo como seu efeito colateral o fim da CMBEU e do sonho de 500 milhões de dólares em que Vargas havia acreditado para implantar a industrialização pesada. A saída foi submeter o regime cambial a mais uma reformulação, que teve como destaque a subida de Oswaldo Aranha ao Ministério da Fazenda, instituindo a Instrução nº. 70 da SUMOC. (CAMPOS, 2009, pp. 127-8)

A Instrução viria poucos dias após a aprovação do polêmico texto da PETROBRÁS, que instituiria o monopólio estatal para a extração de petróleo (visto como uma atitude de forte caráter nacionalista) e vinha contrária às negociações anteriores, que até o momento apontavam no sentido de uma parceria entre ação estatal e capital estrangeiro na produção petrolífera brasileira. A posse das vias de extração do petróleo representava uma esperança muito grande; visto a crescente participação do componente de combustíveis na pauta importadora, podia-se entender que a autonomia na produção de petróleo poderia amenizar os problemas brasileiros em balança comercial. Mas o alinhamento ao capital internacional ainda não estava, aí, totalmente olvidado; ainda garantia-se os meios de transformação e comercialização do petróleo ao capital estrangeiro (CAMPOS, 2009).

A Instrução nº 70 passou a diferenciar o capital ingressante por variadas taxas cambiais, para garantir os critérios de essencialidade e o interesse nacional. Nesse sentido também extingue-se a CEXIM (Carteira de Importação e Exportação) que é trocada pela CACEX (Carteira de Comércio Exterior), garantindo que o capital

[...] da “mais alta essencialidade para o desenvolvimento econômico do país”, poderia entrar sem cobertura cambial. Já os IDEs que não servissem para os propósitos da nação, seriam logrados a realizar seu ingresso mediante o leilão de câmbio, sendo considerados pertencentes a 3ª e 4ª categorias, conforme sua essencialidade (CAMPOS, 2003, p. 62).

Vários outros mecanismos institucionais foram implantados com o objetivo de garantir um aprimoramento dos critérios de essencialidade do capital ingressante, como a criação da Comissão de Investimentos e Financiamentos Estrangeiros Registráveis (CIFER), em dezembro de 1953, e o Decreto 34.893, ambos estabelecendo vários outros critérios de classificação para o capital ingressante, de acordo com o interesse nacional²⁰.

²⁰ Como Bastos elenca sobre os objetivos da Instrução: “A Instrução 70 tinha três objetivos básicos. Primeiro, visava ampliar as exportações e introduzir critérios de mercado para encarecer as importações. Neste aspecto, a reforma foi temporariamente bem sucedida, registrando-se um

Já em 1954, então, as exportações de café sofreram outra crise de queda nos preços internacionais, o que acabava por dificultar ainda mais a crise cambial brasileira. No ano todo, o volume de sacas de café exportadas pelo Brasil cai em quase 5 mil sacas em relação ao ano de 1953 (BASTOS, 2012), representando assim, um novo empecilho para o governo de Vargas. Ainda há tentativas de estímulo ao setor exportador que arrefecessem os ânimos dos proprietários e amenizassem a crise cambial, mas o preço baixo muito por causa do aparecimento de novos produtores no mercado mundial não foi acompanhado por uma expansão na demanda mundial por café, o que afetou em grande parte o Brasil, dado que durante os anos anteriores, a participação do café na pauta exportadora tinha aumentado; décadas e décadas após o Brasil declarar a Independência da metrópole, abolir a utilização de mão-de-obra escrava e proclamar-se como uma República, passar o mundo por Revoluções Industriais e duas Grandes Guerras, e o país ainda se encontrava à mercê dos resultados da produção cafeeira para dar seguimento a seus interesses desenvolvimentistas. A crise cambial possui um caráter muito mais amplo e diversificado na análise, do que meramente um problema de balança comercial.

A crise era estrutural, com efeitos muito negativos sobre a estratégia geral do governo Vargas. [...] o ciclo de preços do café entrava em uma nova fase descendente, reduzindo receitas cambiais; mas a demanda de reservas aumentava graças ao refluxo de rendimentos do estoque de capital externo no país e a grande dependência de insumos essenciais (particularmente petróleo) e bens de capital, agravada pela substituição de importações de bens de consumo duráveis no governo Dutra. Ademais, necessidades cambiais não apenas não eram compensadas por financiamentos da CMBEU: o governo estadunidense pretendia inclusive aproveitar as dificuldades cambiais para exigir reformas no programa de desenvolvimento brasileiro [...] (BASTOS, 2012, pp. 18-9)

Então, qual o problema de se enxergar o plano como falho, sendo que tinha objetivos bem definidos na área do desenvolvimento? A grande questão é que, ao

significativo crescimento das exportações no último trimestre de 1953, mantendo as importações em níveis reduzidos. 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 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. Terceiro, o regime cambial buscava ampliar a arrecadação fiscal do governo, contornando em parte as resistências a uma reforma tributária no Congresso Nacional" (BASTOS, 2012, pp. 16-7).

pensar-se um plano de expansão para os setores-chave da produção da economia brasileira que fosse condicionado à ação e interesse norte-americanos (pois era fortemente dependente dos acordos que giravam em torno da CMBEU), o país ficava à mercê do interesse estratégico dos Estados Unidos no Brasil frente à geopolítica internacional da época, e das estratégias do governo norte-americano para a Europa e o resto do mundo capitalista²¹; visto ainda que era dependente desse financiamento externo, por “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’” (BASTOS, 2001, p. 346).

A inversão do Brasil nos planos estratégicos estadunidenses e a piora da situação cambial notadamente reduziram o poder de barganha de Vargas, muito mais por fatores fora de sua alçada do que por tomadas de decisão de política econômica que minaram seus objetivos; ser dependente tanto da política norte-americana, que muda a partir do Governo Eisenhower e começa a travar os financiamentos acordados através do Eximbank e do BIRD, além de nova flutuação dos preços internacionais do café, que pioram o resultado comercial.

²¹ “É verdade que Vargas iniciara seu governo tendo mais motivos [...] 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.” (BASTOS, 2001, p. 347).

Capítulo 3

Triste fim de Getúlio Vargas: o Golpe Esboçado em 1954

Os obstáculos da época colonial e dos primórdios do tempo republicano reverberaram até os tempos do segundo governo Vargas: dificuldades de ordem comercial, pela dependência no setor agroexportador para resultados expressivos em exportação que pudessem mitigar o efeito negativo do processo de substituição de importações, que aumentava a necessidade de importar insumos essenciais e bens de capital e causam uma crise cambial durante o governo. Além disso, fragilidades de ordem financeira também estiveram como causas determinantes das dificuldades cambiais, visto que os fluxos líquidos de ingresso de capital eram insuficientes para compensar os efeitos negativos dos reinvestimentos e das remessas de lucros das empresas já instaladas no Brasil desde a virada do século; assim, observamos como esses fatores influenciaram na política econômica brasileira e causaram diversos entraves ao projeto desenvolvimentista.

Neste capítulo, vamos, em primeira vista, perspassar a evolução da diplomacia brasileira em conjunto com a estadunidense junto à CMBEU, discutindo qual foi o caráter dessas relações ao longo do governo Vargas e às causas do encerramento da Comissão, e, em conjunto, analisar em que grau essas relações diplomáticas podem explicar problemas do plano de desenvolvimento da economia brasileira. Tomamos por ponto de partida, para a primeira parte do capítulo, o seguinte questionamento: quais as influências da vulnerabilidade externa e das relações com a administração norte-americana na institucionalidade cambial do segundo Governo Vargas?

Para o segundo ponto, faz-se uma síntese dos fatores determinantes dos entraves ao projeto varguista, demonstrando como de partida havia uma esperança bem fundada nos planos de governo, causada pela situação favorável em dois pontos aqui discutidos: a situação cambial e a política externa. Quando os problemas de balança comercial começam a surgir, com a queda dos preços do café e as importações incetivadas pela liberalização na concessão de licenças, e, ao mesmo tempo, o financiamento externo público acordado na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) começa a ser questionado pela desconfiança crescente dos EUA, o governo tenta encontrar alternativas para o trato da regulação cambial

que pudessem aliviar as dificuldades causadas pela crise e que ainda fosse possível continuar pensando os projetos de infraestrutura importantes para o desenvolvimento brasileiro.

3. 1 – Barganha política e vulnerabilidade externa

Como mostra FURTADO (1987), a hegemonia norte-americana no mundo capitalista do pós-guerra, por um conjunto de vantagens que a colocavam em uma posição privilegiada na época, era um fator importante para compreender e debater qual o protagonismo dos EUA no período aqui analisado; fatores de ordem política, com a posição militar estadunidense, a detenção de variadas fontes de recursos naturais dentro e fora do país, e a colocação do dólar no sistema financeiro internacional.²² Na década de 1940, houve um reconhecido esforço por parte dos EUA em auxiliar as nações que tinham sido prejudicadas e destruídas no confronto militar, contribuindo para o reaparelhamento econômico dessas nações para reverter o quadro, e ao mesmo tempo, como uma estratégia de conter a disseminação do comunismo no mundo. Ao final da década, alguns conflitos passam a chamar a atenção dos EUA na periferia, e que passam a requerer uma atenção especial do governo americano; o Ponto IV do discurso da posse do presidente Harry Truman expressava a nova preocupação norte-americana, que antes ficou centrada nas regiões dos aliados da Guerra (e também dos inimigos), para “uma nova atenção às regiões periféricas plenamente legitimada pela teoria de que, como a queda uma peça do dominó poderia levar à queda de outra, seria preferível evitar que qualquer

²² Como Celso Furtado elenca sobre tais vantagens da posição privilegiada norte-americana na nova ordem econômica mundial no imediato pós-Segunda Guerra: “Três ordens de fatores vinham contribuindo a que um sistema econômico internacional de novo tipo se estruturasse [...]. Em primeiro lugar estavam os fatores de ordem política, derivados da tutela militar norte-americana estabelecida a partir da última guerra [...]. Em segundo lugar, estavam os fatores decorrentes da posição da economia americana no mundo: o potencial de recursos naturais, o controle exercido pelas empresas americanas sobre fontes de matérias-primas fora do território dos Estados Unidos, a enorme acumulação de capital já alcançada nesse país, a vantagem relativa adicional obtida durante a última guerra, a massa de recursos que o governo americano passou a dedicar ao avanço da tecnologia militar com benefícios indiretos de várias ordens para a economia, o volume crescente das inversões americanas no estrangeiro [...]. Por último, estavam os fatores decorrentes da existência do sistema monetário internacional que se apoiava nas instituições de Bretton Woods. [...] os Estados Unidos adquiriram o privilégio de emitir moeda de curso internacional, isto é, de imprimir um papel-moeda que, por ter a garantia do governo norte-americano, possuía poder liberatório em todos os países do mundo” (FURTADO, Celso. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, pp. 12-3.).

peça secundária caísse” (BASTOS, 2001, p. 445)²³, ou seja, fazia-se mister que não se esquecesse a periferia do mundo, de forma que isso pudesse acarretar em um efeito generalizado no capitalismo mundial.

É interessante notar que o cerne da questão da diplomacia dos norte-americanos não se sustentava. Fundamentalmente, está na tentativa de Vargas de aproveitar-se de uma posição estratégica que garantia uma barganha política ao presidente, e que ele almejava usá-la para negociar com a política externa estadunidense e conseguir os empréstimos que eram necessários para os projetos econômicos. Podemos perceber como o projeto varguista propunha um plano de desenvolvimento que se situava, portanto, dentro de uma antítese: o objetivo era de aumentar a participação do Estado no desenvolvimento, e alavancá-lo através dessa ação estatal direcionando a inversão de recursos para as áreas de estrangulamento da economia brasileira, mas que, ao mesmo tempo, poderia ser refém aos interesses da administração norte-americana e do capital alienígena. Além do fato de que, como já vimos, à época de Vargas o interesse na América Latina era bem limitado, sendo que a preocupação dominante era com o reaparelhamento da Europa. Mesmo assim, a aliança política era necessária (e oportuna, pela posição favorável à barganha) pela necessidade da ação do capital internacional para o desenvolvimento²⁴, que como analisamos, Vargas tinha a intenção de regular para

²³ “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 deviam 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 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” (BASTOS, 2001, pp. 445-6, grifo do autor).

²⁴ “Assim, a extensão que o 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 militar-industrial 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” (BASTOS, 2001, p. 447).

direcioná-lo aos interesses nacionalistas, e não permitir uma ação livre que pudesse ser cada vez mais nociva para a economia brasileira.

Assim, a tentativa de um alinhamento ao capital internacional que direcionasse este dentro dos objetivos do governo brasileiro impunha notadamente uma contradição junto à orientação dos norte-americanos, que não possuíam uma orientação totalmente voltada para o desenvolvimento econômico da América Latina²⁵; tentativa essa que era muito mais abastecida por posições estratégicas do governo brasileiro, por necessidades de minerais estratégicos que o governo brasileiro possuía e por envio de forças militares brasileiras para auxílio nos confrontos da Coreia. Essa posição estratégica brasileira apresentava uma contradição no sentido de que os EUA deveriam buscar uma diplomacia que incentivasse a expansão e o desenvolvimento do Brasil (mas que nunca deixasse de favorecer a presença da grande empresa norte-americana na periferia), motivados pelo momento de nações periféricas que demonstravam instabilidade na geopolítica internacional (ex: Guerra da Coreia), que os Estados Unidos precisavam evitar e necessitavam de apoio de nações menores como o Brasil.

Isso garantia ao presidente Vargas uma posição de barganha frente ao governo norte-americano, considerada vantajosa e que dava esperanças ao governo brasileiro de uma condução da política que pudesse influenciar as decisões diplomáticas e favorecer o desenvolvimento e a posterior emancipação econômica, garantindo os empréstimos acordados e conduzindo a política cambial de forma a conduzir o capital para áreas de interesse do desenvolvimento do Brasil. Essa barganha, porém, é de certa forma frágil, até mesmo pela volatilidade da orientação norte-americana e da conjuntura geopolítica e econômica internacional. Era, assim,

²⁵ “Durante a IV Reunião de Chanceleres Americanos (1951), os Estados Unidos trataram de evitar o debate sobre as demandas econômicas da América Latina, a partir da tese de que seu desenvolvimento devia continuar somente na medida em que houvesse estoques disponíveis de capital. O que lhes interessava, como prioridade máxima, era o programa de defesa do hemisfério, ante o agravamento da crise internacional, que a perspectiva de confronto com a União Soviética provocara. O objetivo do Governo de Washington, naquela emergência, consistia, portanto, em robustecer a coesão política e militar dos países latino-americanos, aos quais solicitou, inclusive ao Brasil, o envio de contingentes para combater na Coreia. O Brasil, pelo contrário, apontou a *agressão interna*, ou seja, a revolução, como a principal ameaça que pairava sobre os países latino-americanos, e propugnou pela urgente elevação do nível de vida dos povos do continente como o caminho mais adequado para a prevenir e evitar. Um dos delegados brasileiros, o advogado Francisco de San Tiago Dantas, afirmou, publicamente, que a América Latina, pontilhada com áreas de pobreza e de miséria, estava a sofrer ainda mais com as consequências do programa de defesa dos Estados Unidos. E salientou a necessidade de criar um ambiente político e social, capaz de fortalecer as economias dos países da América Latina para um programa, a longo prazo, de defesa, pois, de outra maneira, sua estrutura interna ficaria ameaçada” (BANDEIRA, 1989, pp. 28-9, grifo do autor).

necessário, primeiramente, o governo brasileiro alinhar-se à política norte-americana em certos pontos para permitir que se colocasse em rumo os projetos de desenvolvimento para, no futuro, reduzir a dependência de importações e a necessidade de atração de capital.

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. [...] Sendo assim, os tabus políticos e 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. (BASTOS, 2001, p. 449-50)

Como mostra BANDEIRA (1989), a posse do Brasil de minerais estratégicos para o esforço de guerra estadunidense foi um ponto central do início das negociações em volta da CMBEU, e um dos mais importantes fatores de barganha do governo brasileiro. Daí explica-se, por exemplo, a crença positiva por parte dos políticos brasileiros de que esses minerais poderiam ser usados de forma a determinar os rumos da diplomacia em prol dos interesses do desenvolvimento brasileiro. Pode-se ver como, em um primeiro momento, a regulação cambial se mostra mais assertiva em relação ao capital estrangeiro, de forma a reduzir os problemas das remessas de lucros com o Decreto 30.363; a essa época, o governo se encontra ainda numa posição do monopólio desses minerais que fazem sentido numa política de barganha, para garantir os empréstimos junto ao BIRD e ao Eximbank.²⁶ A partir dessa época, porém, as relações diplomáticas tornam-se gradativamente mais duras, tanto pelo lado das exportações de areias monazíticas quanto pela questão do petróleo; este, um processo que vinha se arrastando desde o governo passado, e que gerava grande controvérsia dentro do ambiente

²⁶ “A comunidade de negócios dos Estados Unidos exercia efetivamente pressões no sentido de que aquelas duas agências financeiras não aprovassem financiamentos, enquanto Vargas não modificasse o Decreto-Lei de 3 de janeiro de 1952, que limitava a remessa de lucros a 8% sobre o capital registrado, isto é, aquele que de fato ingressou no país (ao mesmo tempo em que determinava a revisão contábil do montante de investimentos estrangeiros realizados na economia nacional). Esta medida ele tomara em face do agravamento da crise cambial, provocado não somente pela queda nos preços do café como também pela evasão de divisas, que as empresas internacionais promoviam, ao sobrevalorizarem seus estoques de capital para efeito das remessas de lucros e dividendos” (BANDEIRA, *op. cit.*, p. 32).

diplomático. O processo de substituição de importações e a expansão da estrutura produtiva brasileira aumentaram substancialmente a importação de combustíveis, o que tornava o assunto do monopólio da extração de petróleo ainda mais delicado, principalmente quando, através do texto final, é estipulado o monopólio estatal na PETROBRÁS. A crescente insatisfação do empresariado estrangeiro com a regulação das remessas, aliada a dificuldades cambiais pelo aumento das licenças de importação e por novo movimento de queda dos preços do café, além das decisões de política de Vargas tentando tirar o máximo proveito da barganha acabam causando uma mudança na política cambial, com o mercado livre da Lei 1.807 de 1953.

A reforma cambial, porém, teve dificuldades em conquistar seus objetivos; esperava-se que, ao mudar-se o regime de regulação do capital, reintroduzindo os reinvestimentos, isso mostraria como o governo estava equiparado às visões estadunidenses e garantiria as próximas parcelas dos empréstimos para os empreendimentos da CMBEU. Porém, a mudança da visão do governo norte-americano quanto aos financiamentos públicos de projetos de desenvolvimento na periferia, junto com a insatisfação com algumas decisões de Vargas e da perda do poder de barganha pela descoberta de minas de areias monazíticas nos estados do Idaho e da Califórnia e também na África do Sul (BANDEIRA, 1989), o que encerra a comissão e a promessa dos empréstimos. Com isso, o projeto desenvolvimentista sofre uma dura perda, pois dependia em grande parte desses empréstimos para financiar os empreendimentos para superar as dificuldades em áreas de infraestrutura, como energia e transportes.

3.2 – O fim do projeto varguista

Após percorrermos todo o processo histórico da regulação cambial do segundo governo Vargas, as nuances de seus projetos desenvolvimentistas, as dificuldades cambiais ao longo do governo, a evolução e derrocada dos acordos diplomáticos necessários aos projetos e a discussão do subdesenvolvimento e suas contribuições para a compreensão das fragilidades da economia brasileira, iremos agora às correspondentes conclusões sobre o projeto de governo de Vargas.

Getúlio Vargas situava-se numa conjuntura política e econômica que lhe garantia um certo espaço de manobra para o direcionamento do capital ingressante para setores de obstáculos para o desenvolvimento econômico brasileiro. A institucionalidade cambial, decerto volátil, nunca abandonou os critérios de essencialidade do movimento de capital para “os desígnios nacionais”. Dessa forma, tinha um objetivo centrado em volta da emancipação da economia em relação a produção de bens essenciais.

“O Governo Getúlio Vargas apostava todas as suas energias na busca do auxílio de empréstimos estrangeiros públicos, a fim de manter o poder de conduzi-los na aplicação a setores vitais da economia, com o intuito de impulsionar o desenvolvimento nacional sob uma base autônoma” (CAMPOS, 2003, p. 56).

O governo teve oportunidade, assim, de desfrutar de uma situação mais confortável no setor externo, que permitiu a adoção de uma política cambial que servisse os interesses desenvolvimentistas, na forma do Decreto 30.363, que já dava forma de uma tentativa de melhorar as vulnerabilidades históricas em balanço de pagamentos brasileiras, restringindo a base de cálculo dos reinvestimentos, por exemplo. Ao mesmo tempo, evoluiu-se o processo de substituição de importações, aumentando o número de licenças para incentivar as importações de bens de capital e insumos essenciais – como combustíveis – e, paulatinamente, reduzir o caráter dependente da economia brasileira²⁷.

Dessa forma, mantendo-se a situação cambial sem provocar maiores dificuldades no setor externo, o Brasil poderia ensejar um processo que criasse

²⁷ Como Raúl Prebisch, em um texto ainda de 1949, discute sobre o assunto da CMBEU em um trecho, ainda em seus primórdios, analisando seus objetivos dentro da conjuntura e desafios brasileiros: “Não obstante o grande crescimento das exportações brasileiras em dólares, a missão comprovou que elas não são suficientes para atender às importações na mesma moeda. Assim, ela aprovou a restrição das importações não essenciais, por meio de uma aplicação mais eficaz do sistema de controle cambial, e reconheceu a necessidade de ‘obter essas importações essenciais, tanto quanto possível, de países de moedas fracas, com os quais (o Brasil) teve uma balança favorável nos últimos anos’”. (PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais**. In: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Org: BIELSCHOWSKY, Ricardo. CEPAL: 2000, Vol. I., p. 104). Assim, reconhecendo as dificuldades cambiais do Brasil para um projeto desenvolvimentista, a forte dependência do setor exportador e a necessidade do critério de essencialidade das importações. Ainda concluindo sobre a comissão: “Não deixa de chamar a atenção que, num relatório dessa natureza, se preconize não apenas a restrição das importações mediante o controle cambial, mas também a aplicação de medidas de tipo “discriminatório”. Se isso for unicamente o reconhecimento de uma necessidade transitória de aliviar a pressão de balanço de pagamentos, o caso não terá maior transcendência.” (PREBISCH, 2000, *loc. cit.*).

encadeamentos produtivos mais complexos e pudesse superar a condição colonial de inserção na divisão internacional do trabalho, de majoritária participação de produtos agroexportáveis, introduzir progresso técnico na produção industrial e aumentar o nível de renda de forma autônoma. Ainda por cima, havia a promessa do financiamento de projetos de infraestrutura advindos da CMBEU, outro fator que seria utilizado em prol da superação da dependência da economia brasileira em importações, ao incentivar a expansão da produção interna.

Como vimos, porém, essa situação cambial começa a se deteriorar quando o surto importador passa a estrangular o setor externo, juntamente com a flutuação dos preços do café que agrava a crise cambial. O governo passa, assim, a tentar ajustar o regime cambial de forma a incentivar as exportações e reduzir os danos da liberalização de importações, que era importante para abastecer a produção interna de bens de capital e insumos. Mas, ao mesmo tempo em que o governo enfrenta as crescentes dificuldades da fragilidade comercial, a relação diplomática com os EUA começa a se deteriorar, com uma insatisfação em relação à regulação ao movimento do capital estrangeiro, na forma da restrição dos reinvestimentos; assim, há uma mudança no regime cambial, e é instituída a Lei do Mercado Livre.

Como forma de atenuar os efeitos negativos dos credores internacionais e dos próprios EUA, que o Decreto nº30.363 tinha provocado, Vargas mudou a legislação sobre o controle do capital estrangeiro em janeiro de 1953. Essa decisão pretendia projetar de maneira inequívoca as condições necessárias para a implantação dos projetos delimitados na CMBEU. Assim, a Lei 1.807 estabeleceu uma liberalização das remessas de lucros, juros e retorno de capital, entretanto, impôs critérios seletivos e de essencialidades ao ingresso de capitais no Brasil. Tratava-se de compatibilizar a intervenção estatal, ligada aos interesses nacionais, com a dinâmica de acumulação dos capitais externos. (CAMPOS, 2003, p. 59).

Como se pode ver, a política cambial é conduzida não apenas de uma forma reativa à conjuntura, mas tem elementos intimamente ligados aos objetivos delineados no começo do governo, inseridos em uma nova conjuntura política e econômica mais adversa, que representava obstáculos maiores ao projeto de Vargas. Por um lado, a situação externa já não se apresentava mais tão favorável, com o começo da crise cambial e a queda dos preços do café; de outro, a diplomacia com os EUA, como vimos, é mais complicada e já não há uma posição tão conveniente à barganha política como antigamente. Mostrava-se, assim, importante uma retomada da estabilidade cambial para não só demonstrar boa-fé

com a política norte-americana, mas não prejudicar o ritmo das importações e tampouco o balanço de pagamentos.

A decisão, porém, do fim da Comissão Mista, por parte do governo norte-americano, representa um ponto importante que demonstra uma mudança no projeto de Vargas, frente à adversidade do quadro que se apresentava.

O fim da Comissão Mista marcou indelevelmente uma transformação no Governo Vargas, que repercutiu nos rumos da política econômica, determinada inclusive pela mudança no Ministério da Fazenda (Horácio Lafer por Oswaldo Aranha). A frustração de não conseguir os empréstimos públicos norte-americanos promoveram a transposição das diretrizes básicas do governo, segundo as quais a política econômica teria a missão de livrar as restrições econômicas do país a partir da ampliação da própria capacidade de importar. (CAMPOS, 2003, p. 61).

A condução da política cambial subsequente mostra como o fim da CMBEU afetou o projeto em seus fundamentos; como o financiamento externo era a principal fonte de captação de recursos para os projetos de desenvolvimento e infraestrutura, o novo direcionamento seria de superar a crise cambial, para que se pudesse sustentar o seguimento do processo de substituição de importações, como vimos, por exemplo, com a instituição da Instrução nº 70 da SUMOC, e a diversificação nos critérios de seletividade e essencialidade do capital ingressante. Mas os elementos da própria superação da crise, de certa forma, agiam para aprofundá-la; como é necessário o aumento das importações para expandir a produção interna, mas isso acaba por ter um efeito negativo na balança comercial e dificulta o enfrentamento da crise. As medidas institucionais tomadas em vistas a favorecer a inserção dos produtos brasileiros no mercado internacional e, assim, melhorar a balança comercial, no fundo representavam um problema da economia brasileira à época: a forte inserção agroexportadora brasileira nesse mercado²⁸.

²⁸ É também interessante mostrar, nesse ponto, como mostra Campos, a fragilidade econômica da burguesia nacional: "A começar pela burguesia comercial, que através da Instrução nº 70 viu reduzidas suas possibilidades de expansão. A burguesia industrial, por sua vez, também se incomodava com o aumento dos custos de importação, dada a desvalorização cambial, além da redução do crédito do Banco do Brasil para suas atividades e do aumento de 100% do salário mínimo em 1954. Ademais, os interesses ligados ao setor agro-exportador, caracterizado pela comercialização internacional do café, tinham sido favorecidos pela política econômica de Vargas, mas, ao mesmo tempo, perante a crise mundial no preço do produto e os distúrbios políticos internos, praticou-se oposição sistemática a Vargas, ao acusar o governo de manter uma política de preços mínimos" (CAMPOS, 2003, p. 58). Assim, não só o governo enfrentava dificuldades em melhorar sua situação no comércio exterior, tentando incentivar a exportação, como tinha que enfrentar uma oposição de diferentes setores da burguesia nacional às suas medidas, o que aprofundou a instabilidade política.

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 seja, financiar empreendimentos que almejassem 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. (BASTOS, 2012, p. 19).

Portanto, nota-se como, através do que se foi analisado, apesar da tentativa de alinhamento ao capital estrangeiro e à política norte-americana, para implantar um projeto de desenvolvimento e a superação da dependência da economia brasileira tanto de importações para incentivar a produção interna, quanto das exportações com substantiva importância do setor agroexportador para melhorar a capacidade de importar, essa própria dependência apresentou entraves ao processo de desenvolvimento em curso. Vargas não representa, aos olhos dos diplomatas estadunidenses, um governante que possa simpatizar com o comunismo, grande inspiração para as políticas externas dos “ianques”. O Brasil perde sua posição estratégica junto aos EUA em relação a minérios e tropas para o fronte na Coreia, a barganha política sofre um grande golpe, e os planos se mostram cada vez mais inviáveis de serem implantados, com a crise cambial em curso. O continente europeu ainda não estava plenamente recomposto das perdas da Segunda Guerra Mundial, reduzindo as alternativas externas de Vargas em atrair o capital internacional e estabelecer uma indústria e produção interna diversificadas.

CONCLUSÃO

Getúlio Vargas assumiu o governo em um contexto político delicado, não só internamente mas no mundo como um todo. Havia, porém, grande esperança no futuro, pois o ex-presidente detinha uma imagem muito popular. O povo depositava muitas esperanças na destreza do governante para rumar o país ao desenvolvimento. As prévias relações diplomáticas com os EUA prometiam vultosas inversões para financiar projetos para as “áreas de estrangulamento da economia”.

Nesse contexto, analisou-se dois aspectos importantes para os objetivos do projeto desenvolvimentista: a institucionalidade cambial e a vulnerabilidade externa.

A preocupação com o uso consciente das reservas cambiais do começo do governo orientou uma política de liberalização de licenças de importação (em maior parcela, de bens de capital, insumos essenciais e combustíveis) para incentivar o processo de substituição de importações. Concomitantemente, com as preocupações de balança de pagamentos, instituiu-se o Decreto 30.363, com o intuito de restringir as remessas de lucros e reinvestimentos das empresas estrangeiras já instaladas no país há décadas, e também dar critérios de essencialidade ao capital ingressante. As promessas dos empréstimos junto ao BIRD e ao Eximbank, nesse ponto, teriam uma importante missão de suprir a falta de influxos de capital do período, o que agravava a fragilidade financeira do Brasil.

Em meados da metade do governo Vargas, os acordos diplomáticos com os Estados Unidos começam a se engessar e a dependência dos empréstimos para o sucesso dos projetos, ao mesmo tempo em que a situação cambial se deteriora (pela liberalização de importações e flutuações dos preços internacionais do café), o governo promove uma reforma cambial, instituindo a Lei 1.807, conhecida como a Lei do Mercado Livre, com o sentido de aumentar a atração do capital internacional e mostrar mais boa-vontade com a diplomacia norte-americana, extinguindo a restrição às remessas de lucro (mas, ainda assim, mantendo os critérios de essencialidade e interesse nacional). Porém, por decisão unilateral estadunidense, a CMBEU chega ao fim, evidenciando a dependência do Brasil aos empréstimos e à política externa norte-americanos. Dessa forma, o ciclo dos preços do café e a situação cambial continuam a gerar dificuldades, agravam a crise política e econômica e a institucionalidade cambial torna-se instável, com várias tentativas de

incentivar o setor exportador e amenizar o efeito negativo da substituição de importações para o setor externo.

O projeto desenvolvimentista visava ensejar a formação de encadeamentos produtivos no Brasil, superar a dependência de importações e implantar uma indústria nacional, através da ação estatal, fatores que fariam o Brasil superar dificuldades de sua histórica vulnerabilidade externa. O governo não conseguiu conciliar formas de captação de recursos internos e, assim, o eventual abandono da Comissão Mista representou um baque nos planos do governo, e as heranças estruturais de ordem comercial e financeira aprofundaram a crise cambial e inviabilizaram um projeto desenvolvimentista.

4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos: A Rivalidade Emergente (1950-1988)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1989.

BASTOS, Pedro Paulo Zaluth. **A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)**. Campinas: 2001. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

_____. **Qual era o projeto econômico varguista?** Campinas: IE/UNICAMP, 2009. (Texto para discussão n. 160)

_____. **Restrição externa e desenvolvimentismo no Brasil: sobre o segundo governo Vargas (1951-1954)**. Campinas: IE/UNICAMP, 2012. (Texto para discussão n. 202)

CAMPOS, Fabio Antonio de. **Estratégias de Desenvolvimento Nacional: O papel do capital estrangeiro entre o segundo Governo Vargas e o governo Castelo Branco**. Campinas: 2003.

_____. **A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)**. Campinas: 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

D'ARAUJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

FONSECA, Pedro César Dutra. **Nem Ortodoxia nem Populismo: o Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira**. Tempo. Revista do Departamento de História da UFF, v. 14, p. 19-58, 2010.

FURTADO, Celso. **Transformação e crise na Economia Mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

LÊNIN, V. I. **O imperialismo: etapa superior do capitalismo**. Apresentação: Plínio de Arruda Sampaio Jr. Campinas: FE/Unicamp, 2011.

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais.** In: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Org: BIELSCHOWSKY, Ricardo. CEPAL: 2000, Vol. I.

RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos. **Investimento direto estrangeiro e empresas transnacionais no Brasil:** reflexões dos pensadores da CEPAL (perspectiva histórica do pós-guerra ao início do século XXI). Campinas: 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Os efeitos das minidesvalorizações da taxa de câmbio sobre as exportações brasileiras.** In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: FGV, vol. 14 n. 6, Nov./Dez. 1974.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro:** ensaios sobre a economia brasileira. 4 Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

VIANNA, Sergio Besserman. **Dois tentativas de estabilização: 1951-1954.** In: ABREU, M. P. A. Ordem do Progresso – Cem anos de Política Econômica Republicana (1889-1989). Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **A Política Econômica do segundo governo Vargas (1951-1954).** Rio de Janeiro: BNDES, 1987.