

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de História
Programa de Pós-Graduação em História Econômica

**A Política Econômica Externa do Governo
Castelo Branco (1964-1967)**

Alvaro Roberto Labrada Bado

São Paulo
2006

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA**

**A Política Econômica Externa do Governo
Castelo Branco (1964-1967)**

Alvaro Roberto Labrada Bado

**Tese apresentada ao Departamento de História da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para a obtenção do título
de Doutor em Ciências**

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Glezer

**São Paulo
2006**

O ano de 1964 foi considerado o das grandes rupturas. A ruptura político-institucional; a ruptura diplomática caracterizada pela passagem da “política externa independente” para o da “política externa interdependente”; a ruptura econômica com a adoção de uma orientação mais ortodoxa e um gerenciamento da economia mais condizentes com os interesses do setor privado e das empresas transnacionais. No plano internacional os acontecimentos mais relevantes são a realização da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e a aprovação da Parte IV do Acordo Geral das Tarifas e Comércio (GATT) que entraria em vigor em 1966.

Luiz Augusto Souto Maior

Dedicatória

A meus pais Raquel e Roberto pelo legado que me deixaram, à Marisa, companheira de longa data, pelo incentivo e apoio em todas as horas, aos meus familiares e amigos pela renúncia que a tarefa exigiu.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a Professora Doutora Raquel Glezer, pela acolhida generosa e pela sabedoria dos conselhos. Igual referência é necessária fazer em relação aos professores Doutores Vera Lúcia do Amaral Ferlini e Wilson do Nascimento Barbosa, responsáveis pelos cursos que tive oportunidade de realizar na FFLCH-USP. E também às bibliotecárias e colegas de curso por todo o apoio.

RESUMO

A tese trata da política econômica internacional desenvolvida pelo governo brasileiro, composta pela política de comércio exterior, a política cambial e tarifária, e o balanço de pagamentos, que constituem pilares fundamentais da política de estabilização do PAEG. A política econômica externa, além de contribuir para a estabilidade e o equilíbrio das contas externas, tentou criar as condições para a realização de um novo modelo de crescimento, baseado na promoção de exportações e na abertura da economia aos fluxos de comércio e de investimento. A cooperação financeira internacional e a resolução do endividamento externo passaram a ser considerados questões estratégicas para o êxito deste novo modelo. Sem o aval e os recursos do FMI e dos organismos multilaterais dificilmente o plano de estabilização teria sobrevivido.

Palavras Chaves: Economia brasileira e internacional; Comércio exterior; Política tarifária e cambial; Balanço de pagamentos; Comércio internacional e crescimento econômico.

ABSTRACT

This dissertation is about the international economic policy developed by the Brazilian Government. It includes the external trade policy, the exchange rate policy and tariffs trade as well as the balance of payments, that were the basic points of the economic stabilization policy that was carried on during the PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo. The external economic policy has helped to reach the goal of the Brazilian economy stabilization as well as has created the conditions for the launching of a new economic growth model, based upon the exports and the opening of the country to the international investment flows. The questions concerning the international finance cooperation and the solution of the external debt problem were considered to be strategic issues for achieving the success of this new economic model. The stabilization program would not be succeeded without the help from the IMF and other multilateral agencies.

Key words: Brazilian international economy; External Trade; Exchange Rate and Tariff Policy; Balance of Payments; International Trade and Economic Development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	001
CAPÍTULO I - O GOVERNO CASTELO BRANCO: OBJETIVOS INTERNOS E EXTERNOS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS.....	011
1 A economia brasileira e internacional nas décadas de 1940 a 1960	012
1.1 A economia internacional e sua influência no Brasil do pós-guerra.....	014
2 O governo Castelo Branco: o novo desenho institucional	017
3 O panorama da crise e as perspectivas para 1964	019
4 O Programa de Ação Econômica e as diferentes políticas econômicas.....	021
5 As duas grandes áreas de atuação do PAEG: o mercado de capitais e o comércio exterior	033
6 A política externa (inter) dependente no Governo Castelo Branco (1964-1967).....	039
CAPÍTULO II - A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR: AS ATRIBUIÇÕES DAS EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES	050
1 As exportações e a participação do setor público e privado	055
2 As razões econômicas da exportação de manufaturas e de matérias primas elaboradas.....	062
2.1 Composição da pauta de exportações brasileiras no período 1963-1969	067
3 As importações e sua contribuição ao crescimento econômico	074
4 A reforma tarifária brasileira e sua contribuição para o comércio exterior	081
5 A reforma tarifária brasileira e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio.....	085
6 A reforma tarifária de 1966.....	086
6.1 Cronologia dos incentivos às exportações brasileiras no período 1946- 1967	091
CAPÍTULO III - A POLÍTICA CAMBIAL, O BALANÇO DE PAGAMENTOS E A COOPERAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL	096
1 O câmbio como instrumento de desenvolvimento e financiamento	097
2 A política cambial de 1964 e sua filosofia de conciliar a estabilidade com o crescimento das exportações	100
3 A evolução da política cambial de 1965 e 1966 e sua contribuição ao crescimento	106
4 A desvalorização cambial de fevereiro de 1967 e os efeitos internos e externos	110
4.1 A implantação do Cruzeiro Novo e o impacto nas expectativas econômicas.....	115

5	O balanço de pagamentos e os desafios do Governo Castelo Branco.....	122
6	Estratégias do Fundo Monetário Internacional no equilíbrio externo e no PAEG	133
7	A política de capitais estrangeiros e sua relação com a economia brasileira.....	139
8	A cooperação internacional e o papel da Aliança Para o Progresso	145
8.1	Balanço crítico da implantação da Aliança Para o Progresso.....	153
CAPÍTULO IV - O COMÉRCIO INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO		
ECONÔMICO:MODELO IMPORTADOR <i>VERSUS</i>		
EXPORTADOR..... 160		
1	O modelo de substituição de importações versus modelo de promoção de exportações	165
2	A posição do Brasil frente aos modelos de substituição e de exportação	171
3	A crise do modelo de substituição de importações	176
4	A natureza do modelo de 1964 e suas repercussões no curto e no longo prazo.....	183
5	O modelo de 1964 e suas diferenças com o modelo asiático.....	189
6	Comércio internacional e desenvolvimento: A Conferência da UNCTAD, a Rodada Kennedy e a Parte IV do GATT	192
CONSIDERAÇÕES FINAIS		203
FONTES.....		213
BIBLIOGRAFIA.....		219

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	- Agência Internacional de Desenvolvimento
ALALC	- Associação Latino Americana de Livre Comércio
AMFORP	- <i>American and Foreign Power Co.</i>
APP	- Aliança Para o Progresso
BACEN	- Banco Central do Brasil
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CACEX	- Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CEI	- Conferência Econômica Interamericana
CCE	- Comissão de Comércio Exterior
CEPAL	- Comissão Econômica Para América Latina
CEXIM	- Carteira de Exportações e Importações do Banco do Brasil
CIAP	- Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso
CIES	- Conselho Interamericano Econômico e Social
CMBEU	- Comissão Mista Brasil - Estados Unidos
CMN	- Conselho Monetário Nacional
COCAP	- Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso
CONCEX	- Conselho de Comércio Exterior
CONEP	- Comissão Nacional de Estímulo a Estabilização de Preços
CPA	- Conselho de Política Aduaneira
CREAI	- Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil
DES	- Direitos Especiais de Saque - FMI
EUA	- Estados Unidos da América
EXIMBANK	- Banco de Exportação e Importação
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FINAME	- Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos
FINEP	- Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas
FINEX	- Fundo de Financiamento à Exportação
FIPEME	- Programa de Financiamento de Pequenas e Médias Empresas
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FRE	- Fundo de Reparelhamento Econômico

FUNDECE	- Fundo de Democratização do Capital das Empresas
GATT	- Acordo Geral de Tarifas e Comércio
HANNA	- <i>Hanna Mining Co.</i>
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ITT	- <i>International Telegraph and Telephone</i>
JK	- Juscelino Kubitschek
OPA	- Operação Pan-Americana
PAEG	- Programa de Ação Econômica do Governo
PD	- Plano Decenal
PIB	- Produto Interno Bruto
SUDAM	- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	- Superintendência da Moeda e do Crédito
UNCTAD	- Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USAID	- <i>United States Agency for International Development</i>

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Evolução da inflação e a diferença entre a inflação estimada e a realizada.....	005
Tabela 2 -	Crescimento estimado e o crescimento alcançado.....	006
Tabela 3 -	Economia brasileira: indicadores macroeconômicos - 1964-1973 (médias anuais por período).....	037
Tabela 4 -	Taxas de crescimento dos meios de pagamentos no Brasil - 1964-1973 (médias por período - % ao ano).....	037
Tabela 5 -	Exportações brasileiras (US\$ 1.000.000).....	064
Tabela 6 -	Composição da pauta de exportações período 1963/69 anos - % em valor total da pauta.....	068
Tabela 7 -	Ano de 1965- taxa de crescimento global das exportações 11,6%	069
Tabela 8 -	Ano de 1966 - taxa de crescimento global das exportações 4,8%	071
Tabela 9 -	Produtos exportados em baixa	072
Tabela 10 -	Ano de 1967 - Taxa de crescimento global das exportações - 1,0%	074
Tabela 11 -	Taxas Médias de Proteção Tarifária Nominal no Brasil - 1968/1973 (%).....	088
Tabela 12 -	Taxa média de proteção efetiva em diversos países.....	089
Tabela 13 -	Taxa de proteção efetiva no Brasil, de acordo com o tipo de indústria por usos (1973).....	089
Tabela 14 -	Agregados econômicos	115
Tabela 15 -	Parâmetro de endividamento (milhões de dólares).....	123
Tabela 16 -	Previsão e realização das metas monetárias durante o PAEG	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Registro cronológico das reformas do governo Castelo em 1964.....	035
Quadro 2 -	O sistema financeiro brasileiro e as reformas de 1964-1967.....	038
Quadro 3 -	Reestruturação do sistema de comércio exterior a partir de 1964.....	060
Quadro 4 -	Exportações financiadas 1965 (valor em US\$ 1.000).....	066
Quadro 5 -	Importações brasileiras.....	076
Quadro 6 -	Capacidade de importar e importações.....	077
Quadro 7 -	Classificação do Banco Mundial de economias em desenvolvimento segundo sua estratégia comercial no período 1963-1973.....	090
Quadro 8 -	SWAPS e Instrução 289 - 1965 (Cr\$ milhões).....	107
Quadro 9 -	Reformas cambiais de 1964.....	119
Quadro 10 -	Reformas cambiais de 1965.....	120
Quadro 11 -	Taxas de câmbio mensais.....	121
Quadro 12 -	Estimativa de importações FOB (1965-1966) (milhões de dólares).....	128
Quadro 13 -	Balanço de bens e serviços (milhões de dólares).....	129
Quadro 14 -	Ingresso necessário de capitais (milhões de dólares).....	130
Quadro 15 -	Ingresso de capitais - distribuição (milhões de dólares).....	130
Quadro 16 -	Balanço de pagamento (US\$ Milhões).....	132
Quadro 17 -	Tipos de financiamento do BNDES.....	153
Quadro 18 -	Saldo externo e equilíbrio entre poupança-investimento.....	156
Quadro 19 -	Financiamento externo e endividamento no conceito do FMI.....	157
Quadro 20 -	Dívida externa brasileira.....	158
Quadro 21 -	O novo estatuto para os capitais estrangeiros.....	159
Quadro 22 -	Desenvolvimento econômico sob o regime militar, 1964-1985.....	210

INTRODUÇÃO

Nosso estudo está concentrado na política econômica externa adotada no Governo Castelo Branco e sua contribuição para a estabilidade e o desenvolvimento econômico, abordando as questões do comércio exterior, sua relação com as finanças, câmbio e balanço de pagamentos e o crescimento econômico. No Governo Castelo Branco, foi implantado um modelo de estabilização de tipo clássico, aplicado de forma gradual, com abertura ao capital estrangeiro¹, contando, com a ajuda norte-americana direta da Aliança para o Progresso e dos organismos multilaterais, como os : Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e outros. Posteriormente, na época do “milagre” (anos 70), o modelo econômico abriu caminho ao crescimento acelerado com endividamento externo.

Em nosso entender, a estratégia foi oportunista, porém arriscada, pois tornou o país vulnerável posteriormente, já que o serviço da dívida e as importações cresceram em ritmo maior que as exportações e os fluxos de entradas de capital externo.

Houve melhoras conjunturais e estruturais no balanço de pagamentos, devido à recessão provocada pela estabilização e pelos estímulos fiscais às exportações de manufaturas de valor agregado elevado, como bens de capital e máquinas ferramentas.

A abertura ao capital estrangeiro, embora necessária devido à escassez de investimentos, foi feita de forma acelerada nos primeiros anos, transferindo parcela importante de poder de setores estratégicos da economia ao setor externo. O país não estava preparado, em termos de capital físico e humano, para assumir uma economia relativamente aberta, o que exigia uma capacidade de gerar divisas em grande escala, via exportação, para cobrir os futuros déficits.

¹ O modelo brasileiro de desenvolvimento adotado pós 1964 utilizou, em escala apreciável, a complementação da poupança interna pela externa. A absorção de capitais estrangeiros implicou no aumento da dívida externa, quer se trate de capitais de empréstimo ou de risco; a consequência dessa absorção foram os ônus crescentes de juros e remessas de lucros. O ritmo de absorção de capitais estrangeiros depende da taxa de crescimento das exportações: se estas ficassem estagnadas, o país não poderia continuar a receber capitais estrangeiros por muito tempo, porque o pagamento dos juros da dívida externa acabaria absorvendo uma parcela insuportável da receita de exportações.

O investimento externo direto não teve os efeitos desejados na melhora do balanço de pagamentos e no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), por não ter vindo em quantidade e qualidade necessárias. Não houve formação de parcerias ou *joint-ventures* entre o capital nacional e o estrangeiro, como aconteceu na Ásia. As entradas de capital não se dirigiram somente para o incremento de importações necessárias ao progresso, mas também para o pagamento de dívidas.

Os problemas estruturais da economia brasileira, como a insuficiência da poupança, a má distribuição de renda, a escassez de crédito para o empresário nacional e a insuficiente educação geral, não foram adequadamente equacionados previamente ou no período em estudo.

A economia aberta traz benefícios para o país, se as vantagens comparativas construídas² forem capazes de tornar sustentável o setor exportador e o país for detentor de tecnologias que lhe garantam expressivos superávits, como ocorreu na Alemanha, no Japão do pós-guerra e recentemente na Coreia e na China.

O comércio externo pode ser benéfico para uma nação, se existirem fluxos de reciprocidade nas relações de troca e se aquilo que se importa puder ser pago com o que se exporta. Os superávits comerciais criam poupança interna e esta desencadeia um crescimento auto-sustentável, quando os investimentos são dirigidos aos setores produtivos que geram vendas externas futuras.

Este não foi o caso do modelo brasileiro implantado em 1964 que, apesar do esforço reformista, não conseguiu criar vantagens comparativas e tecnológicas³ capazes de eliminar a dependência externa. No longo prazo, a economia brasileira caiu na armadilha do endividamento externo, na dependência das empresas multinacionais, do desequilíbrio regional e da concentração de riqueza.

² Em um seminário sobre comércio internacional, na década de cinquenta, surgiu a pergunta sempre esquecida, mas fundamental: são as vantagens comparativas criadas por Deus e imutáveis, ou podem ser criadas pelos homens dentro de condições específicas? Os especialistas se dividiram em dois grupos: a) os que crêem que a ampla liberdade comercial é sempre melhor e acreditam que se existir alguma vantagem comparativa não explorada, ela será descoberta pelo setor privado; logo elas não podem ser criadas, dependem de uma ordem natural, e nesta corrente se incluem Smith, Ricardo, Gudin. b) os que crêem que, em condições especiais, tais como amplo mercado interno e economias de escala, é possível criar vantagens comparativas, com uma política industrial submetida a um adequado teste competitivo e nesta corrente situam-se Hamilton, List, Prebisch.

³ Do ponto de vista do aporte de tecnologia ao sistema produtivo do país, a política de estímulo ao capital estrangeiro do PAEG tinha em vista um duplo objetivo. De um lado, o ingresso de capital através de empréstimos e financiamentos elevaria a capacidade de importar, trazendo importações de bens de capital e de tecnologia. De outro, o ingresso de capital de risco facilita ao país maior conhecimento tecnológico, poupando dispêndios substanciais em pesquisas.

Na Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD-ONU⁴, realizada em 1964, o secretário geral Prebisch recomendara como requisito para o desenvolvimento a ampliação do comércio exterior por parte dos países em desenvolvimento. Mas para esse projeto ter êxito, os países em vias de desenvolvimento teriam que contar com a cooperação das nações desenvolvidas, no sentido de abrirem seus mercados protegidos aos produtos dos países periféricos, criando um sistema de preferências tarifárias.

Para os países de maior desenvolvimento (Argentina, Brasil, México), Prebisch recomenda a criação de um mercado comum latino-americano para integrar as cadeias de produção e os fluxos de comércio, com semelhante grau de desenvolvimento. O comércio entre nações iguais e com economias complementares seria benéfico para países em estágios de desenvolvimento semelhante. Infelizmente, seus apelos não tiveram repercussão favorável nos países centrais, que acabaram por desestimular os países de reformar a economia mundial, submetendo os países ao sistema de normas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), sob o controle dos Estados Unidos da América (EUA).

Nossa hipótese explicativa do período e dos acontecimentos econômicos é que os países desenvolvidos têm “chutado a escada”⁵ dos países em desenvolvimento, recomendando um modelo de abertura econômica e endividamento contraproducente com o desenvolvimento sustentável, que eles não seguiram quando iniciaram seu desenvolvimento.

Os Estados Unidos utilizaram longo expediente protecionista para amadurecer sua economia, antes de abri-la aos ventos da competição.

O comércio externo em condições desfavoráveis termina por enfraquecer as economias em desenvolvimento, provocando uma crônica deterioração dos termos de troca. A posição brasileira na conferência sobre comércio e

⁴ Na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, Prebisch atuou como secretário geral e seu trabalho colocava a necessidade de encontrar um novo enfoque de cooperação para os problemas comerciais dos países em desenvolvimento. Os países centrais se opuseram a toda ampliação dos acordos sobre os produtos. Os esforços por obter tratamento preferencial para as exportações industriais se viram frustrados. Os resultados da Conferência celebrada em 1964 podem ser qualificados de frustrantes, ficando muito aquém dos objetivos desejados.

⁵ Expressão utilizada por List, em seu livro *Sistema nacional de economia política*, para explicar que os países centrais que chegam ao sucesso, chutam a escada, dos países periféricos, impedindo-os de se tornarem possíveis concorrentes na arena internacional, utilizando uma estratégia efetiva de desorganizar os Estados nacionais.

desenvolvimento foi a de se manifestar a favor da remoção dos entraves ao comércio mundial.

O Programa de Ação Econômica do Governo⁶ (PAEG) teve êxito parcial no combate à inflação e nas metas de crescimento de 6% do PIB propostas para o seu período, conforme demonstrado na Tabela da inflação e do crescimento. A longo prazo, não conseguiu criar as condições de estabilização e crescimento sustentáveis, desejadas pelos seus planejadores, apesar das reformas institucionais.

Tabela 1 - Evolução da inflação e a diferença entre a inflação estimada e a realizada

Ano	Inflação projetada	Inflação realizada
1964	80%	93,3%
1965	25%	28,3%
1966	10%	37,4%

Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV). Índice de preços ao atacado da *Conjuntura Econômica*, e dados do PAEG

O “cruzeiro novo” foi criado em 1967 por Campos e Bulhões com a intenção de ser o padrão monetário definitivo da economia brasileira, depois de cortar três zeros na moeda anterior, o cruzeiro. No entanto, durou 40 meses, aproximadamente três anos, até 1970, quando foi reformado. O superávit no balanço de conta corrente teve vida mais curta que a moeda, durou até o fim da recessão, e no fim de 1967 já havia novamente déficit na conta corrente.

Os mecanismos de criar poupança e investimento internos privados não foram suficientes para criar um crescimento duradouro e o complemento externo não veio no volume desejado. A implantação de um sistema de educação universal não conseguiu se completar, pois o Brasil tinha trinta milhões de analfabetos. A questão da distribuição da renda se agravou com a rápida urbanização, e no Governo Castelo Branco foi postergada para quando a economia crescesse, porque as prioridades eram outras.

Na questão do desenvolvimento, o objetivo de crescer a 6% ao ano tampouco foi alcançado. A política monetária e fiscal contracionistas criou a contenção natural

⁶ Embora o governo achasse que o principal problema do país era a inflação, o PAEG foi mais ambicioso: não cogitava apenas combater a inflação, mas também de levar adiante o desenvolvimento do país, sob diversos ângulos. O PAEG retomou a abertura da economia brasileira para o exterior promovida pelo Programa de Metas, fundando sua inserção no sistema econômico internacional e enfatizando as vantagens em manter certo grau de divisão internacional do trabalho.

da atividade econômica, acentuando a queda do nível de emprego. O PIB não teve o crescimento desejado, conforme a Tabela abaixo.

Tabela 2 - Crescimento estimado e o crescimento alcançado

Ano	Crescimento projetado	Crescimento realizado
1964	6%	3,1%
1965	6%	3,9%
1966	6%	4,4%

Fonte: FGV, *Conjuntura Econômica*, 1967 e Previsão do PAEG

Produto e renda não cresceram o suficiente e a sua distribuição foi adiada para quando o “bolo” crescesse, já que não se podia dividir o bolo em uma soma que fosse superior ao todo, na opinião de Mário Henrique Simonsen. Havia o temor de repetir a experiência argentina, de distribuir a renda de forma prematura, resultando em uma redução do nível de investimento produtivo, e, por consequência, da renda da economia como um todo.

O Programa de Ação Econômica do Governo tentou priorizar o mercado externo, em detrimento do mercado interno, estratégia que foi arriscada demais para a estrutura da economia brasileira na época. Esta política tinha por objetivo criar um mecanismo de compensação aos agentes econômicos contra o ciclo recessivo interno.

Na área externa, os resultados do balanço de pagamentos foram favoráveis, em parte, pela promoção e diversificação das exportações e, também, pela própria contenção das importações, provocadas pela contração da atividade econômica. As exportações cresceram, em virtude da contração da demanda interna, e, as importações se contraíram em decorrência da contração do produto interno bruto.

A política de abertura ao capital estrangeiro trouxe benefícios relativos, mas também riscos ao aumentar a vulnerabilidade e a transferência de decisões estratégicas para fora do país. A economia brasileira, essencialmente produtora de matérias primas, ficou exposta às oscilações do mercado mundial. Os compradores são os que fixam o preço das matérias primas (*commodities*) e a demanda destes produtos costuma ser inelástica.

A relação custo-benefício da abertura e do endividamento como estratégia de crescimento foi desfavorável para o país, em horizonte de longo prazo. Na Ásia, a

abertura ficou condicionada ao desempenho das exportações e o endividamento foi pequeno. Tampouco se criaram condições para um crescimento auto-sustentável, como encontramos nos exemplos dos milagres alemão e japonês.

Não houve no “modelo brasileiro” possibilidade de imitação, por razões históricas, do “modelo dos países asiáticos”, que foi feito com forte poupança interna e autonomia tecnológica em alguns setores, por meio da atuação dos conglomerados nacionais privados (“Keiretzus” ou “Chaebols”)⁷ e com um forte pacto social de garantia de emprego vitalício. A poupança interna, as exportações e políticas protecionistas seletivas de indústrias nascentes eram os fatores dinamizadores neste modelo. As condições históricas no Brasil eram outras, não tinha o país, naquela época, poupança suficiente para alavancar o investimento; tampouco havia um sistema nacional de inovações capaz de gerar tecnologia nacional e empresários com capacidade inovadora; o sistema educacional era precário nos três níveis, e, poucos recursos eram destinados à ciência e à tecnologia.

No Brasil se implantou um capitalismo de Estado, com a função de investir nos setores de infra-estrutura, com forte participação das empresas multinacionais nos setores de bens de capital; com apoio do setor empresarial nacional nas indústrias complementares, e, com uma participação marginal da classe trabalhadora dos frutos do crescimento.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, com seus respectivos subtítulos.

No primeiro capítulo, analisamos a economia brasileira e internacional nas décadas que antecederam a 1964, fazendo uma visão retrospectiva dos principais acontecimentos econômicos que antecederam a 1964, e suas contribuições e dificuldades para manter o desenvolvimento.

O problema da inflação e a tendência ao desequilíbrio e das contas externas acompanharam as décadas de cinquenta e a de sessenta, caracterizando o período como de crescimento e crise. A conjuntura internacional e abertura de novo espaço para o crescimento e sua influência na economia brasileira foram analisadas.

No primeiro capítulo fizemos uma análise da conjuntura de 1964, a implantação do PAEG, suas principais áreas de desenvolvimento, e, quais os acertos

⁷ Conglomerados privados verticais com integração estratégica das cadeias produtivas, com forte apoio do Estado e do sistema financeiro, que contam também com proteção tarifária.

e as críticas deste programa de ação. As áreas que tiveram maior prioridade foram o setor financeiro, com a recuperação das finanças públicas, o comércio exterior, com a elevação das exportações e o aumento da capacidade de importar, além do ingresso de capital externo.

No capítulo segundo, discorremos sobre a política de comércio exterior, a importância que foi dada as exportações como forma de dar continuidade ao processo de substituição de importações, sem cair no excessivo endividamento externo.

Analisamos também a importância estratégica das importações no crescimento do produto interno bruto. O modelo implantado em 1964 não descartou o papel relevante das importações, na criação de riqueza e na promoção do crescimento. Neste capítulo, estudamos a política de incentivo às exportações e a criação de órgãos estratégicos de fomento ao comércio exterior, como o Conselho de Comércio Exterior⁸ (CONCEX) e a Comissão de Comércio Exterior.

No capítulo terceiro, analisamos a política cambial e as diversas instruções aprovadas para dar à taxa de câmbio mecanismo de estabilidade, de promoção das exportações, de promoção do comércio exterior e de equilíbrio no balanço de pagamentos.

E trabalhamos as questões sobre o balanço de pagamentos no Governo Castelo Branco, os mecanismos de ajustamento, seus principais problemas e sua relação com o desenvolvimento econômico. O equilíbrio das contas externas deu importante contribuição para o êxito da política de estabilidade, embora o excesso de exportações em 1965 tenha trazido problemas para as autoridades monetárias, que tiveram que criar moeda para comprar reservas internacionais.

O capítulo também descreve o FMI, suas estratégias de ajuste dos desequilíbrios e o seu aval ao PAEG, visto que apesar de discordar da terapêutica gradualista adotada pelo Programa, aprovou um crédito *stand-by* para ajudar o país na recomposição das reservas, e, na recuperação da imagem frente aos credores internacionais. E aborda o papel da cooperação financeira multilateral, oferecido pela Aliança para o Progresso e suas agências, que foi importante para o êxito do PAEG, tanto na política de reversão de expectativas e de controle da inflação, como na correção do desequilíbrio externo.

⁸ Órgão normativo do comércio exterior, com a competência de orientar, coordenar e baixar normas e resoluções necessárias à execução e implementação da política de comércio exterior, e trouxe resultados de médio e longo prazo.

No capítulo final, questionamos se o modelo de economia aberta implantado em 1964, possui semelhanças com o modelo asiático, ou se trata, apenas, de um modelo peculiar de capitalismo, com preocupação com a estabilidade monetária, associado ao capital internacional para conseguir dinamismo e crescimento acelerado.

Também analisamos neste capítulo a conferência sobre Comércio e Desenvolvimento da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que introduziu o conceito do Sistema Geral de Preferências, a Rodada Kennedy que propôs uma redução ambiciosa das barreiras tarifárias e a aprovação da Parte IV do GATT, que aceitava várias reivindicações dos países em desenvolvimento.

A inserção do país no contexto internacional, apoiada na ajuda da Aliança para o Progresso e na cooperação dos EUA e dos organismos multilaterais, acabou não sendo suficiente e se tornou de difícil sustentação, devido aos crescentes déficits norte-americanos em conta corrente e à crise do dólar. Infelizmente, não houve para América Latina um Plano Marshall, pois a região não oferecia o risco geopolítico como os países asiáticos, apesar do modelo cubano ser um exemplo que poderia vir a ser seguido.

O “milagre econômico” de 1968-1973 se deu com apoio do emergente mercado de eurodólares, já que o sistema monetário de *Bretton-Woods* se encontrava em franca agonia. A Aliança para o Progresso também foi relegada ao esquecimento, pela falta de recursos econômicos e pela perda de interesse político por parte dos Estados Unidos. O Governo Nixon encerrou, em caráter definitivo, o mecanismo da Aliança para o Progresso e também foi o responsável pelo fim da conversibilidade do dólar no ouro, que era o pilar do sistema de *Bretton-Woods*. O financiamento público da economia mundial começou a ser substituído lentamente pelo financiamento privado.

Utilizamos como fontes as citadas nas páginas 211 a 216, que são, principalmente, textos de época.

Quanto à bibliografia, utilizamos as citações de autores em casos pontuais. As idéias e informações consensuais na história econômica brasileira estão apresentadas sem citações, para não sobrecarregar as notas de rodapé.

Resumindo, o objetivo desse estudo é descrever a política econômica internacional estabelecida no Governo Castelo Branco, por meio do Programa de Ação Econômica do Governo e a sua influência na estabilização e na retomada do crescimento da economia brasileira.

Em nosso entender, o modelo implantado a partir de 1964, de maior abertura da economia e reestruturação financeira do Estado, de um lado, trouxe benefícios ao acelerar o crescimento da economia a médio prazo. Por outro lado, as exportações não se tornaram dinâmicas e sustentáveis a longo prazo, não eliminaram a necessidade de financiamentos externos, e, a ajuda externa não se traduziu em um aumento expressivo das exportações, limitando a atuação no crescimento econômico brasileiro.

O crescimento econômico trouxe aumento do coeficiente de importações maior que as exportações e essa diferença foi coberta por empréstimos externos.

E a hipótese explicativa está baseada na afirmação de List, acima citada, que se refere ao protecionismo dos países centrais e a tentativa destes de impedir os países em desenvolvimento de chegarem ao topo da escada.

CAPÍTULO I
O GOVERNO CASTELO BRANCO: OBJETIVOS INTERNOS E
EXTERNOS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS

1 A economia brasileira e internacional nas décadas de 1940 a 1960

Neste capítulo tratamos de analisar a economia brasileira e internacional desde 1940 a 1960, a crise do nacional populismo que terminou na ruptura de 1964, a implantação do regime autoritário, que utiliza novo modelo econômico, o PAEG, para obter sua legitimação, a política econômica internacional e suas repercussões na estabilidade e no crescimento econômico.

O período que antecedeu 1964, ou seja, do pós-guerra até essa data, tem sido considerado pelos historiadores e economistas como de crescimento e crise para a economia brasileira.

O crescimento da economia brasileira, no período de 1948-1964, foi, em média, de 7,1% ao ano, e o Estado liderou o processo de desenvolvimento, investindo em energia, transportes, siderurgia e construção naval, tomando a iniciativa de obtenção de financiamentos externos para investimentos na área de infra-estrutura. Em 1951 foi criada a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, e em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, para organizar a contrapartida nacional dos recursos externos.

Houve no período um descuido com a área monetária e com o setor externo, com emissão contínua de moeda para financiar o déficit de caixa e a construção de Brasília acabou sendo um fator adicional de aumento de emissão.

A taxa de inflação começou uma escalada moderada no início do Governo Juscelino Kubitschek (JK), e se tornou mais agressiva depois dos anos sessenta. A expansão monetária não foi a única causa do processo inflacionário, mas, sem dúvida, a mais importante. Houve também fatores estruturais do lado da oferta e do comércio exterior.

Os reajustes das taxas de câmbio pós 1954 e os ajustes salariais acima das inflações passadas contribuíram para a escalada inflacionária.

A industrialização por meio da substituição das importações produziu algumas distorções, como subsídios à importação de equipamento e proteção elevada contra a importação de tudo o que era produzido no país.

A política econômica penalizou as exportações, desestimulou o setor agrícola e mineral e não diversificou a pauta exportadora.

Inibiu também uma política mais agressiva das exportações o argumento da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), de que esforços para aumentar as exportações redundariam na queda dos preços externos, e como consequência, acarretariam perda de receita cambial. Tais foram as causas das dificuldades cambiais que culminaram em uma forte crise em 1963.

A CEPAL reconheceu na época que o excessivo mecanismo de proteção (modelo puro de substituição de importações) acabava por produzir crises externas e recomendou esforço exportador de manufaturas, para os países mais industrializados da região, além da criação de um mercado comum, em torno da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), para incentivar o comércio de manufaturas entre os países da região.

Algumas práticas de política econômica, adotadas neste período dificultavam uma política de crescimento sustentável, tais como:

- a) gradual fechamento comercial com o exterior, controlado por um sistema cambial complexo, que gerava distorções na alocação de recursos;
- b) déficits públicos cobertos com emissão de moeda;
- c) sistema tributário com prevalência dos tributos em cascata;
- d) déficits seguidos em conta corrente, que elevaram a razão dívida externa líquida/exportações;
- e) política contrária à concorrência dos mercados, pela proteção exagerada propiciada pelos regimes cambiais e pela reserva de mercado.

Além dos desequilíbrios provocados pela inflação crônica e o déficit do balanço de pagamentos, que comprometem o crescimento sustentável da economia.

Fatores econômicos, como insuficiência de poupança e de infra-estrutura, além de escassez de capital humano e empresarial, estão entre as dificuldades que a economia brasileira enfrentou na transição da década de cinquenta para sessenta.

1.1 A economia internacional e sua influência no Brasil do pós-guerra

Podemos afirmar que das grandes confrontações do pós guerra na área internacional, a primeira foi a Guerra Fria, a segunda foi a questão da descolonização, e a terceira o dialogo Norte-Sul em matéria de comércio e desenvolvimento.

Os governos brasileiros no imediato pós-guerra, quer o presidido por Dutra, quer o de Getúlio Vargas, agiram na expectativa que os EUA os ajudariam a superar os problemas do desenvolvimento, dando ao Brasil um tratamento especial, nos moldes concedidos aos países europeus.

O governo brasileiro imaginava que os EUA desenvolveriam em relação ao país algo equivalente ao Plano Marshall, de modo que o país pudesse superar, com ajuda externa, os entraves mais graves ao seu desenvolvimento.

Tal expectativa estava baseada na idéia que os EUA tratariam o Brasil com especial consideração, porque era um membro importante do espaço regional americano, e porque o país tivera participação ativa no esforço aliado durante a guerra. A expectativa fora reforçada pelo anúncio, no contexto da guerra, de intenções norte-americanas de contribuir com o desenvolvimento industrial brasileiro.

Encerrado o conflito, os EUA se engajaram na recuperação europeia e asiática, rebaixando a América Latina em sua escala de prioridades.

Os norte-americanos insistiram na recomendação que o Brasil deveria apoiar o seu desenvolvimento preponderantemente em poupança interna e só recorrer a fontes externas secundariamente, e que o instrumento mais adequado seria o recém criado Banco Mundial.

Concordavam parcialmente com o enfoque da CEPAL, que recomendava a intervenção sistemática do Estado no domínio econômico, para romper os grilhões que atavam os países periféricos ao subdesenvolvimento.

Na realidade, os Estados Unidos toleraram a intervenção estatal, por medo da expansão soviética; e podemos afirmar que a Guerra Fria contribuiu bastante para que ele não tentasse impor, de forma drástica, os princípios do liberalismo econômico. Os norte-americanos temiam que os movimentos sindicais se aliassem aos partidos comunistas e contribuíssem para desestabilizar os governos da região.

Apesar de todos os problemas, a frustração de pós-guerra pareceu por algum tempo poder ser superada com a criação da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU), instalada em 1950.

A comissão sugeriu investimentos na área de energia, transporte e indústrias-chaves a serem financiados pelo Banco Mundial e o Banco de Exportação e Importação (EXIMBANK). Mas os projetos elaborados não serviram para obter os esperados recursos norte-americanos. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) financiou os investimentos, com recursos orçamentários previstos no Fundo de Reparelhamento Econômico (FRE), em 1952.

O fracasso em obter ajuda dos EUA não foi devido apenas à pequena relevância do Brasil e da América Latina, na escala de prioridades norte-americanas. As relações entre os países também se deterioraram em função da oposição norte-americana às iniciativas do governo presidido por Getúlio Vargas, marcadas pelo nacionalismo.

No início dos anos cinquenta, o presidente Vargas interpretou o desequilíbrio do balanço de pagamentos do Brasil como derivado do caráter demasiado liberal da legislação em relação ao capital estrangeiro.

Por isso, ele tomou algumas medidas que visaram reduzir as remessas de lucros de empresas estrangeiras, alterando a política de câmbio (Inst. 70) e determinando a reestimativa do montante de capitais aqui investidos. As remessas passaram a ser feitas pelo câmbio livre, tornando-se mais onerosas.

O Departamento de Estado dos EUA e o Banco Mundial protestaram violentamente contra tais medidas. O Banco Mundial decidiu não mais conceder empréstimos ao Brasil, a menos que alterasse a legislação que restringia as remessas de lucro.

Assim, os empréstimos do BIRD declinaram nos anos de 1953 e 1954 e cessaram entre 1955 e 1964, com exceção de um pequeno empréstimo, negociado em 1958. Além das dificuldades do Brasil em relação às instituições financeiras internacionais, o governo norte-americano, a partir da administração Eisenhower, iniciada em 1953, acentuou a negligência em relação ao Brasil e à América Latina.

A deterioração do balanço de pagamentos em geral nos anos cinquenta, e a impossibilidade da economia brasileira de conseguir dos EUA um programa de ajuda

externa, como os países europeus conseguiram depois da guerra, provocaram uma reorientação estratégica do Estado em relação ao desenvolvimento, e o governo passou para um modelo mais nacional-populista⁹.

No segundo Governo Vargas, houve o aprofundamento dos planos e das práticas intervencionistas do Estado, com o objetivo de atrair empresas privadas internacionais para industrializar o país. Após sua morte em 1954, foi iniciada a adaptação da legislação que regulava as atividades do capital estrangeiro, oferecendo facilidades de importação de equipamentos para montar fábricas em ramos específicos da indústria (Inst. 113 de 1955, no caso do setor automobilístico).

Com isso foi possível, a partir do Governo JK aumentar muito a presença de empresas européias, recuperadas da guerra, e, de empresas norte-americanas que vieram para o Brasil temerosas de perder espaço comercial para as novas concorrentes européias.

Ressaltamos a guinada estratégica ocorrida no Governo JK, com relação ao capital estrangeiro. Embora o Estado continuasse acentuando a sua presença na implantação ou melhoramento da infra-estrutura econômica, de criação ou expansão de indústrias de base e no financiamento de longo prazo para os investimentos, a partir da segunda metade dos anos 50, parte do dinamismo industrial brasileiro passou a depender da expansão capitalista dos países centrais e, especificamente, dos investimentos que faziam as empresas multinacionais de origem européia e norte-americana, especialmente no setor de bens duráveis.

A participação do capital estrangeiro no setor produtivo não era novidade no Brasil, mas até o começo dos anos 50 os capitais estrangeiros privados só participavam fortemente nos serviços públicos e da transformação agropecuária. Com a nova onda de investimento, as empresas multinacionais passaram para o setor líder do processo de industrialização, que é o da produção de bens de consumo duráveis. A empresa de capital nacional não saiu do centro da retórica desenvolvimentista, mas continuou a ocupar um papel secundário em relação às empresas estatais e as multinacionais.

Juscelino Kubitschek lançou a Operação Pan-Americana, em 1958, que tinha como apelo vencer o subdesenvolvimento, com a pretensão de obter capitais públicos

⁹ MALAN, P. S. *As relações econômicas internacionais do Brasil-1945-1964*. São Paulo, Difel, 1984, p.102.

via articulação interamericana. As reivindicações traduziam a necessidade de receber capitais e tecnologias e evitar a deterioração dos termos de troca no comércio internacional. Os resultados objetivos da OPA foram a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a ALALC e influenciou a criação da Aliança para o Progresso (APP), lançada por Kennedy, no início de 1961, como clara reação à passagem de Cuba para o bloco socialista.

A política externa independente, inaugurada por Quadros e seguida por Goulart, esfriou as relações com os mecanismos de cooperação internacional e regional da Aliança para o Progresso, em virtude das instabilidades política e econômica reinantes.

Depois do golpe militar de 1964, houve mudanças e o padrão nacional de desenvolvimento associado foi aprofundado, tornando a economia brasileira muito mais permeável do que antes aos dinamismos do sistema financeiro internacional.

O aumento da permeabilidade se deu pelo estabelecimento de vínculos muito mais íntimos entre o mercado internacional de capitais e as empresas estrangeiras aqui instaladas. De fato, as empresas estrangeiras, desde 1965 e as empresas nacionais em 1967, passaram a ter acesso a crédito bancário externo, operação 63 e 4131. Isso ampliou extraordinariamente a base de acumulação de capital, com a contrapartida de uma dependência financeira em relação ao exterior.

Essa dependência só mostrou o lado negativo quando houve a elevação da taxa dos juros, da década de 70 para 80 passando de 1,49% ao ano (Taxa Libor), para algo em torno de 20% ao ano¹⁰.

2 O governo Castelo Branco: o novo desenho institucional

O movimento armado, iniciado em abril de 1964, depôs o Governo Goulart e rompeu com as instituições democráticas do país, ancoradas na Constituição de 1946.

Foram afastados do poder político os representantes das forças nacionalistas de esquerda e, com a vitória das forças liberal-conservadoras, houve a opção pelo estreitamento dos vínculos do país com os Estados Unidos, com o bloco capitalista e com as empresas multinacionais.

¹⁰ SALLUM, Jr. Brasílio. A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000) In: *Viagem incompleta a experiência brasileira (1500-2000) a grande transação*. Org.C.G.MOTA. São Paulo, Editora Senac, 2000., p.419.

O movimento cívico-militar teve dois objetivos: o primeiro era frustrar o avanço da esquerda na conquista do poder e defender as instituições militares; o segundo era restabelecer a ordem de modo que se pudessem executar reformas legais para consolidar uma economia de mercado. Na opinião de Skidmore, o primeiro objetivo foi fácil de alcançar, mas o segundo seria muito mais difícil¹¹.

Com o golpe de 1964, formou-se um novo pacto político-burocrático-autoritário, excluindo os trabalhadores e as esquerdas. Era um governo de militares, no qual os oficiais do Exército formavam o grupo com maior soma de poder, ao lado dos tecnocratas públicos, quase todos economistas e gestores. O Governo Castelo Branco, portanto, foi um governo de militares e tecnocratas.

Após consolidar a tomada do poder e centralizar a autoridade no Executivo, Castelo Branco e seus comandados voltaram-se para os problemas econômicos do Brasil. Os militares afirmavam que precisavam de poderes arbitrários para executar uma política econômica eficiente e que a economia brasileira se achava em extrema dificuldade no início de 1964.

A equipe econômica do novo governo, liderada por Campos e Gouvêa de Bulhões, realizou, entre 1964-1966, as reformas econômicas com notável determinação, adotando, ao mesmo tempo, uma política econômica monetarista de curto prazo baseada na restrição da demanda agregada e no arrocho salarial.

O diagnóstico da conjuntura foi apresentado pelo ministro do Planejamento Roberto Campos, na primeira reunião de trabalho com o Presidente Castelo Branco, em Brasília, intitulada: “A Crise Brasileira e Diretrizes de Recuperação Econômica”¹². O Ministério aprovou as “medidas corretivas” que Campos propusera, para aplacar a crise econômica e financeira.

Posteriormente, o Governo elaborou novo estudo, em documento mais amplo, mais preciso no diagnóstico e na adequada terapêutica para restaurar o país, conhecido como PAEG.

¹¹ SKIDMORE, T. *O Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, p.45.

¹² Documentos de trabalho nº 1. Exposição feita pelo ministro do Planejamento, na primeira reunião de gabinete do Presidente Castelo Branco em Brasília em 23 de abril de 1964. In CAMPOS, R. de O. *Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994, p.1353.

3 O panorama da crise e as perspectivas para 1964

O diagnóstico da crise foi sintetizado em quatro tópicos:

- a) inflação acelerada: passara de um ritmo anual de cerca de 40%, em 1961, para 50%, em 1962 e mais de 80%, em 1963;
- b) paralisação do crescimento, cujo ritmo baixara de 7,7%, em 1961, para 3,7%, em 1962, e 2%, em 1963. Em termos de padrão de vida médio por habitante, o país estagnou em 1962 e retrocedeu em 1963;
- c) crise cambial: mesmo admitidas as hipóteses de substancial aumento das receitas do café, haveria falta de recursos em moeda estrangeira;
- d) crise de motivação: devido ao alto grau de inquietação social, evidenciada na crise de confiança da classe empresarial, na frustração das classes menos favorecidas (perturbadas pela crise política) e na carência de motivação construtiva de vários grupos sociais.

Devido à retração dos investidores nacionais e à possível cessação dos investimentos estrangeiros, foi prevista uma aceleração da inflação. Esta foi superior a 20%, no primeiro trimestre, e, previsivelmente, tendia a um crescimento entre 100% e 120%, em fins de 1964.

Apenas a posição cambial inspirava alguma perspectiva de melhora como resultado da alta dos preços do café e do cacau, da recente liberação da taxa cambial para as importações e do alívio cambial que pudesse resultar da consolidação de dívidas.

A inflação foi acelerada pela crise política decorrente, pela não implantação do Plano Trienal e pela crença de que “as reformas de base” poderiam mudar o quadro econômico, sem necessidade de ajustes na política macroeconômica.

As raízes da inflação brasileira têm variado no decorrer do tempo. Durante a Segunda Guerra Mundial, a escassez de importações exerceu papel dominante. No imediato pós-guerra, registrou-se, paralelamente à alta dos preços de café em 1949, uma inflação de investimentos, traduzida na pressão do setor privado em busca de expansão do crédito.

Na conjuntura de 64, o processo inflacionário coube, aos déficits fiscais e à contínua pressão salarial, incentivada pelo excesso de greves e paralisações, no ponto de vista de Campos.

Sobre as crises arroladas acima, observadas em detalhe veremos que:

-A crise de estagnação

As origens da crise de estagnação são complexas, mas são considerados dois grupos de fatores:

- a) os políticos institucionais relacionados ao agravamento da crise política, com a polarização ideológica entre a esquerda e a direita em torno das reformas, e, a crise entre o Executivo, o Congresso e as Forças Armadas em torno da governabilidade;
- b) os resultantes de erros ou indeterminações da política econômica, como o engavetamento do Plano Trienal e sua substituição pelas reformas de base.

-A crise internacional

Os fatores da crise internacional foram:

- a) a questão cambial, em virtude da conjugação de custos e preços, com uma taxa cambial sobre-valorizada;
- b) a tendência declinante dos preços dos produtos primários de exportação, particularmente do café;
- c) a cessação do fluxo de entrada de capitais de empréstimo estrangeiros, reflexo da instabilidade política e do acirramento da polarização ideológica.

-A crise de motivação

A crise de motivação decorria da ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, capaz de traçar rumos e aliciar o entusiasmo do empresariado e da população. A instabilidade política e a inapetência administrativa do Governo Goulart tinham criado um vácuo de comando e de motivação.

O diagnóstico apresentado por R. Campos ao presidente Castelo Branco, na primeira reunião de trabalho em Brasília, concluiu: “As classes empresariais sofriam de uma crise de desconfiança; as classes operárias se viam frustradas ante a inexecutabilidade das promessas demagógicas; e finalmente, certos grupos psicologicamente mais voláteis, como a classe estudantil, não encontravam escoadouro para sua impulsividade idealista, descambando para falsas soluções revolucionárias”¹³.

¹³ Idem, p.1356.

Ao diagnóstico, seguia o elenco de medidas corretivas, que viriam a ser a solução terapêutica dos problemas:

- a) combate à inflação, o que exigiria um conjunto de medidas catalogadas, como: medidas fiscais, ação sobre as expectativas e ação de emergência sobre a oferta;
- b) reativação da economia que estava paralisada em 1962 e 1963, pela instabilidade política. Faziam-se necessárias algumas medidas positivas como: restaurar a confiança empresarial; aumentar a eficiência dos investimentos governamentais; elevar a taxa de poupança mediante uma reforma fiscal e reativação do auxílio internacional de longo prazo;
- c) correção do desequilíbrio cambial com a reorganização do sistema, promovendo e diversificando exportações a fim de manter taxas cambiais realistas; reativação do ingresso de capitais e investimentos privados; retomada de financiamentos de longo prazo em instituições internacionais e execução do programa de consolidação de dívidas.

4 O Programa de Ação Econômica e as diferentes políticas econômicas

A partir da implantação do Governo Militar, em 1964, e contando com um diagnóstico da realidade brasileira, o governo preparou o PAEG para orientar suas ações no período de 1964 a 1967.

O PAEG listava como objetivos econômicos:

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido no biênio 1962/63. O Plano visava à superação da estagnação econômica observada em 1963, retomando durante os próximos dois anos a taxa de aproximadamente 6% anuais de crescimento do produto real médio, que prevalecera no período 1947-1961 e criar condições para elevá-la, posteriormente, a 7%;
- b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966. O processo inflacionário brasileiro constava de três causas tradicionais: os déficits públicos, a expansão de crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção maior que a do aumento da produtividade;

- c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, assim como as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante melhoria das condições de vida. Para atenuar as disparidades regionais, o Programa fixou como prioritários os investimentos públicos destinados à criação de economias externas, nas áreas mais subdesenvolvidas, particularmente as dirigidas ao levantamento dos recursos naturais e ao aperfeiçoamento do fator humano;
- d) assegurar pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra, que continuamente afluí ao mercado de trabalho. O elemento fundamental da política de criação de empregos deveria consistir em: estímulo à construção civil, por meio de um programa habitacional; ampliação de oportunidades de empregos rurais por meio da reforma agrária e incentivos às exportações de setores que empregassem mão-de-obra abundante;
- e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçavam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade de importar.

Para o desenvolvimento econômico do país havia que se reconhecer a importância do setor externo, o que implicava na aceitação das seguintes premissas:

- a) existem vantagens em manter certo grau de divisão internacional do trabalho;
- b) o capital estrangeiro pode desempenhar uma relevante função supletiva nos fluxos domésticos de investimentos;
- c) os conhecimentos tecnológicos oriundos do exterior podem desempenhar a desejável função de aumentar a produtividade dos fatores de produção nacional. Constituiu uma das primeiras preocupações das autoridades governamentais o restabelecimento das condições que assegurassem ao país a expansão do poder de compra no mercado externo.

O PAEG estava condicionado primordialmente a um objetivo, o controle da inflação, porque, se isso não fosse feito, todos os demais objetivos, como a distribuição de renda ou o saneamento do balanço de pagamentos, seriam inalcançáveis.

Os cinco objetivos essenciais do PAEG, que eram retomar o crescimento econômico, corrigir as disparidades setoriais e regionais, adotar uma política de investimentos capazes de absorver quantidades crescentes de mão-de-obra, conter o processo inflacionário e, finalmente, corrigir as tendências deficitárias do balanço de pagamentos, dependeriam, em última instância, da cura da inflação. Portanto, os objetivos condicionados à retomada do crescimento eram posteriores ao combate à inflação e não simultâneo, como acreditavam alguns economistas estruturalistas. Nesse ponto, o Programa marcava uma posição monetarista ortodoxa, contrária à posição desenvolvimentista, embora tivesse, também, elementos keynesianos de combate à inflação.

A prioridade era a estabilização e a análise feita do processo inflacionário era que:

“o processo inflacionário brasileiro tem resultado da inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos principais:

- a) no dispêndio governamental, superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos;
- b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas”¹⁴.

Dentro desse quadro, prosseguia o PAEG, encontravam-se:

“as três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos, a expansão do crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior ao aumento da produtividade. Estas causas conduzem inevitavelmente à expansão dos meios de pagamentos, gerando destarte, o veículo monetário da propagação da inflação”¹⁵.

Em função de tal diagnóstico, três “normas básicas” nortearam o programa desinflacionário:

- a) contenção dos déficits governamentais, pelo corte das despesas não prioritárias, e racionalização do sistema tributário;
- b) crescimento dos salários reais, proporcional ao aumento da produtividade e aceleração do desenvolvimento;

¹⁴ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. Documentos EPEA, nº 1, novembro de 1964, p.28.

¹⁵ Idem, *ibidem*.

- c) política de crédito às empresas, suficientemente controlada, para impedir os excessos de inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos.

Das três normas básicas do programa de combate à inflação, a saber, contenção dos déficits governamentais, política salarial e política de crédito às empresas, a primeira foi a mais bem sucedida.

O enfoque gradualista do PAEG se opunha ao choque radical defendido pelo FMI, em três pontos.

Em primeiro lugar, o Fundo Monetário Internacional julgava necessário um tratamento de choque, por acreditar que a abordagem gradual permitiria a formação de resistências políticas, que acabariam comprometendo o plano. Na estratégia gradualista, previam-se três fases de ajustamento: a fase de inflação corretiva, a fase da desinflação e a fase da estabilidade de preços.

Em segundo lugar, o FMI não aceitava a idéia da correção monetária, que era considerada necessária, em decorrência da estratégia gradualista. Enquanto a inflação não fosse debelada, seria necessário um mecanismo de indexação, com quatro objetivos:

- a) preservar o estímulo à poupança;
- b) atualizar pelo seu valor real os ativos das empresas;
- c) desencorajar a proteção dos débitos fiscais;
- d) criar um mercado voluntário de títulos públicos.

Para os estrategistas do PAEG, o Estado deveria ter como função coordenar a atividade econômica por meio de políticas econômicas e corrigir as imperfeições do mercado, que seriam:

- a) o fato de o mercado não garantir, necessariamente, a formação de um volume desejável de poupanças;
- b) o sistema de preços nem sempre incentivar adequadamente a formação de economias externas;
- c) as forças do mercado não levam necessariamente a uma distribuição satisfatória da renda;
- d) a eficiência do sistema de preços pode ser distorcida pelas falhas do mercado.

Estes obstáculos poderiam ser removidos mediante a intervenção do Estado na economia, já que havia a crença de que a “mão visível” pudesse corrigir as falhas do mercado e que:

- a) a poupança privada era insuficiente para sustentar um ritmo acelerado de crescimento, precisando do complemento da poupança do setor público;
- b) o mecanismo de preços deveria ser complementado pela intervenção governamental, para criar economias externas;
- c) para aliviar a pobreza e melhorar a distribuição da renda era necessária à intervenção governamental realocando o excedente econômico para os setores e as áreas menos favorecidas;
- d) as falhas do mercado deveriam ser de certa forma amenizadas com mecanismos de proteção à livre concorrência e ao direito de liberdade de escolha por parte do Estado.

Na concepção do PAEG, o mundo real compõe-se de uma mistura de planejamento e de sistemas de mercado. A ação governamental complementa, mas não necessariamente substitui os mecanismos de mercado, mas estes precisam funcionar e resolver os problemas econômicos.

Como tal,

“a idéia de planejamento não é incompatível com a da predominância da livre empresa no sistema econômico. As nações mais tradicionalmente capitalistas recorrem pelo menos a um embrião de planejamento ao programarem seus investimentos públicos e ao fixarem a sua legislação econômica. Reciprocamente, nenhuma economia abandona por completo as forças de mercado e as proporções da mistura variam conforme os regimes econômicos. Faz parte do conteúdo essencial de um plano o conjunto das decisões governamentais concernentes à política econômica, sendo que em uma economia onde predomina a livre empresa, esse conteúdo forçosamente se restringe à esfera de decisões dos poderes públicos”¹⁶.

O PAEG nos diz em seu texto:

“não tem a pretensão de apresentar-se como um plano global de desenvolvimento, mas apenas como um programa de ação coordenada do governo no campo econômico. As quantificações globais utilizadas são de caráter meramente indicativo. Procurou-

¹⁶ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. Documentos EPEA N° 1. p.13.

se, ainda assim, formular uma estratégia de desenvolvimento e um programa de ação para os próximos dois anos, período em que se lançariam as bases para um planejamento mais orgânico e de longo prazo”¹⁷.

Havia na formulação do PAEG um certo otimismo para com as virtudes do “planejamento indicativo” que, na época, parecia estar sendo bem sucedido na França. Além dos conflitos decisórios, os planejadores enfrentariam os problemas maiores, brasileiros ao formatar sua visão de futuro, foram:

- a) a alta taxa de crescimento demográfico endógeno;
- b) a exaustão do modelo de substituição de importações como propulsor do crescimento;
- c) as restrições externas do balanço de pagamentos que penalizaram a retomada do crescimento;
- d) a instabilidade política decorrente da perda de parcela de poder dos grupos que ficaram aliados do poder.

Para Castelo Branco, o planejamento era um instrumento de racionalização da ação governamental e do estabelecimento de um grau razoável de coerência administrativa e continuidade. O seu governo deixou o legado do Plano Decenal (PD) à administração Costa e Silva como uma contribuição de planejamento estratégico, que foi por esta prontamente esquecido, ao ser interpretado como um esforço de tutela. Entretanto, ele era uma contribuição importante, pois sanava as lacunas apresentadas pelo PAEG em relação aos objetivos de médio e longo prazo. O principal objetivo do Plano era o de apresentar uma perspectiva coordenada dos programas de investimento e gastos sob o controle direto do governo federal. Para essa coordenação ser alcançada, era necessário não apenas isolar o comportamento do setor público, mas projetar as principais grandezas econômicas para o setor privado, chegando ao chamado “planejamento indicativo”.

O Plano previa que a capacidade produtiva do país crescesse 5%, em 1967, 5,5% ao ano em 1968 e 1969 e 6% ao ano a partir de 1970 e suas prioridades gerais eram:

- a) consolidação da infra-estrutura e das indústrias básicas;
- b) revolução tecnológica na agricultura e modernização do sistema de abastecimento;

¹⁷ Idem. p.14.

- c) revolução social pela educação, alocando novos recursos e planejando investimentos para esse setor;
- d) consolidação da política habitacional;
- e) fortalecimento da empresa privada nacional;
- f) dinamização da administração pública pela implantação da reforma administrativa.

O receituário das reformas brasileiras proposto pelo PAEG possuía semelhanças com o modelo dos “tigres asiáticos”. Havia a observância de três regras básicas da macroeconomia: juros reais positivos, política salarial de contenção e taxa de câmbio realista. A política monetária e fiscal era ortodoxa, em ambos os casos O Estado tinha um importante papel na fixação da estratégia do crescimento e na criação de condições para a modernização capitalista. Entretanto, a distribuição de renda era melhor nos “tigres asiáticos”, o que é atribuído a quatro fatores:

- a) a reforma agrária do pós-guerra, que diminuiu a pobreza rural e atenuou a concentração do poder político nas zonas urbanas;
- b) o maciço esforço de educação derivado, tanto pela tradição confuciana como pelo esforço governamental deliberado de educação básica;
- c) a priorização das indústrias intensivas de mão-de-obra, orientadas para a exportação;
- d) implementação do planejamento familiar, exceto em Taiwan..

Alguns desses elementos figuravam nas propostas do Governo Castelo Branco, como por exemplo, o Estatuto da Terra, aprovado em fins de 1964, visando melhorar a estrutura agrária, mas que na prática jamais foi implementado. Também foi incentivada a educação básica por meio do “salário-educação”. Os sistemas educacionais secundário e terciário sofreram tentativas de modernização por meio do acordo entre o Ministério da Educação e a *United States Agency for International Development* (USAID), com financiamento americano e modernização de currículos, projeto de vida curta por causa da rejeição dos estudantes. E a orientação exportadora recebeu o lema “*Exportar é a solução*”, mas diferentemente do modelo asiático, apoiado em estímulos à produtividade, o modelo brasileiro estava apoiado em incentivos de tipo fiscal e creditício. Em matéria de planejamento familiar, nada foi feito em virtude da oposição da Igreja, das Forças Armadas e do empresariado.

O Programa de Ação previu a utilização de pilares de sustentação da política macroeconômica: a política financeira, a política econômica internacional e a política de produtividade social.

Política financeira

Era considerada um dos pilares estratégicos para recuperar as finanças do setor público e a credibilidade do setor privado para retomar o nível de investimento e recuperar o crescimento.

A política financeira compreendia:

- a) a política de redução do déficit de caixa governamental, de modo a aliviar, progressivamente, a pressão inflacionária resultante e fortalecer a capacidade de poupança nacional, por meio da disciplina do consumo e das transferências do setor público, além da melhoria da composição da despesa;
- b) a política tributária, destinada a fortalecer a arrecadação e a combater a inflação, corrigindo as distorções de incidência, estimulando a poupança, melhorando a orientação dos investimentos privados e atenuando as desigualdades econômicas regionais e setoriais;
- c) a política monetária condizente com os objetivos de progressiva estabilização dos preços, evitando, todavia, a retração do nível de atividade produtiva e a redução da capacidade de poupança das empresas;
- d) a política bancária, destinada a fortalecer o nosso sistema creditício, ajustando-o às necessidades de combate à inflação e de estímulo ao desenvolvimento.

No âmbito da política de redução de déficits, o Governo Castelo Branco pretendeu conseguir o reforço da receita tributária da União, com compressão da percentagem das suas despesas de custeio e transferência no Produto Interno Bruto. A compressão do déficit de custeio de autarquias e de sociedades de economia mista passaria por uma política de realismo de tarifas e custos e pela redução de seus serviços. Outra redução esperada era a de despesas do governo no período da gestão administrativa, na base de 30% da despesa variável, segundo previsão no orçamento em vigor (Decreto nº 53 949, 5/6/1964). A Instrução nº 270 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), de 9/5/1964, almejava, também à eliminação de subsídios cambiais ao consumo de alguns produtos importados como trigo, petróleo e papel de imprensa.

A política tributária proposta deveria atender, a três objetivos:

- a) financeiro: arrecadar recursos para o governo;
- b) social: reduzir as desigualdades individuais de renda e riqueza;
- c) econômico: orientar as atividades do país da melhor forma que faria o livre jogo das forças de mercado.

A política tributária visava dois alvos: estimular a formação de poupanças (individuais, e de empresas), e melhorar a orientação dos investimentos, por meio da diferenciação de taxas de incidência de impostos diretos e indiretos.

A política monetária tinha por finalidade conter o processo de expansão monetária, que deveria estar vinculado à progressiva redução dos déficits governamentais, e uma política de crédito às empresas, controlada, para impedir os excessos da inflação. Dentro desse princípio, os tetos globais de crédito às empresas deveriam ser reajustados proporcionalmente à expansão dos meios de pagamentos, na proporção do crescimento do Produto Nacional a preços correntes.

Política econômica internacional

A principal preocupação dos condutores da política econômica externa brasileira no início de 1964 foi garantir a disponibilidade de divisas em níveis suficientes. De acordo com o PAEG,

“constitui uma das primeiras preocupações das autoridades governamentais o restabelecimento das condições que assegurem ao país a expansão do poder externo de compras requerida pelas taxas de crescimento nacional”¹⁸

A política econômica internacional era composta por várias políticas estratégicas:

- a) a política cambial e de comércio exterior, visando à diversificação das fontes de suprimentos e ao incentivo das exportações, para facilitar a absorção dos focos setoriais de capacidade ociosa e para estimular o desenvolvimento econômico, com relativo equilíbrio de pagamentos a mais longo prazo;
- b) a política de consolidação da dívida externa e de restauração do crédito do país no exterior, para aliviar pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos.

¹⁸ Idem. p.47.

A gravidade do problema do endividamento externo do país dizia não respeito, ao montante da dívida, que não era excessivo em relação à capacidade de pagamento do país em longo prazo, mas à sua concentração em período muito curto: 48% do total de 1.038 bilhão e 436 milhões de dólares, que deveriam ser pagos em 1964 e 1965. O governo se dedicou desde o seu início a negociações externas, na Europa e nos Estados Unidos, com vistas a uma melhor redistribuição das amortizações correspondentes ao biênio 1964/65, por meio da consolidação das dívidas vincendas. Tais acordos representaram um desafogo cambial da ordem de US\$ 187,8 milhões no biênio;

- c) a política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos e, em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo a acelerar a taxa de desenvolvimento econômico.

Em suma, o Plano de Ação como objetivos:

- a) criar condições que estimulassem a entrada de recursos, visando a acelerar a taxa de crescimento do produto interno;
- b) favorecer o desenvolvimento da classe empresarial nacional, por meio de medidas que a posicionasse em condições de competição com empresários estrangeiros. A política de capitais estrangeiros pretendeu também restabelecer as condições que tanto estimularam os investimentos diretos no período 1957-61, e para tal fim, solicitou ao Congresso Nacional as modificações necessárias na Lei de Remessas de Lucros.

Política de produtividade social

A política de elevação da produtividade constituiu um eixo fundamental para melhorar o capital humano, insumo fundamental, para a recuperação do crescimento sustentável da economia.

Formavam a política de produtividade social:

- a) a política salarial, que assegurava a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, permitindo a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos, e protegendo a capacidade de poupança do país. Três princípios básicos norteavam a política salarial:

- manter a participação dos assalariados no Produto Nacional;
 - impedir que os reajustes salariais desordenados realimentassem irreversivelmente o processo inflacionário;
 - corrigir as distorções salariais, particularmente no Serviço Público Federal, nas Autarquias e nas Sociedades de Economia Mista, controladas pela União.
- b) a política agrária, visava ao aumento de produção e ao incremento da produtividade na agricultura e a melhoria das condições de emprego no setor rural. A agricultura era um setor retardatário e a insuficiência do seu crescimento gerava contínuas crises de abastecimento. As crises eram consequência da política de desenvolvimento que descuidara do setor agrícola, quer sob o aspecto da produção, cujo aumento não acompanhara a expansão da procura, como da distribuição, com mecanismos anacrônicos e ineficientes. Com relação ao projeto de Reforma Agrária, o Poder Público deveria utilizar, para efeito de facultar o acesso à terra, os seguintes meios: tributação progressiva, desapropriação por interesse social, colonização, recebimento da terra por doação ou permuta e aquisição de terras por contratos de compra e venda;
- c) a política habitacional para facilitar a aquisição da casa própria pelas classes menos favorecidas e estimular a absorção de mão-de-obra não qualificada pela indústria de construção civil. O projeto habitacional apresentado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso se baseou em duas providências:
- a criação de condições legais para os contratos de venda, construção ou financiamento de construção ou aquisição de habitações com correção monetária;
 - a instituição dentro do sistema financeiro nacional, de setor especializado em financiamento dos investimentos em construção imobiliária. A disciplina, a supervisão, o controle e a coordenação dessa estrutura financeira são confiados a uma entidade nova: o Banco Nacional de Habitação.

d) a política educacional, que visava ampliar as oportunidades de acesso à educação, a racionalizar o emprego dos recursos disponíveis e a ajustar a composição do ensino às necessidades técnicas e culturais da sociedade moderna. Para execução de projetos no setor educacional deveriam ser consideradas outras fontes de recursos, embora sem possibilidade de quantificação.

Das políticas acima descritas, consideramos que as políticas monetária, fiscal, cambial e de comércio exterior foram consistentes e trouxeram êxito relativo ao programa de estabilização. As políticas monetária e fiscal foram contracionistas em sua essência, mas também houve políticas anticíclicas na esfera monetária e fiscal de cunho keynesiano. Contudo, a política salarial foi de arrocho, que penalizou a classe trabalhadora em benefício dos setores econômicos mais poderosos como as grandes empresas e bancos.

E as políticas que consideramos fracassadas, estão arroladas abaixo.

A política agrária foi muito significativa em suas intenções, mas não houve implementação prática por falta de interesse da elite política. E, a política educacional, sem recursos para universalizar o ensino básico para a população carente, acabou dando prioridade para o ensino superior, para atender a demanda das empresas. A política habitacional foi inovadora, mas o Sistema Financeiro de Habitação financiou mais imóveis para a classe média do que para os trabalhadores. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi administrado de forma inadequada, perdendo as funções de poupança compulsória, geradora de investimento imobiliário.

No PAEG, a área social deixou muito a desejar:

os principais projetos sociais falharam, provocando, em médio prazo, graves problemas tais como os de produtividade e de concentração de renda para o sistema econômico.

5 As duas grandes áreas de atuação do PAEG: o mercado de capitais e o comércio exterior

Coube a Castelo Branco dedicar-se, com obsessiva concentração, a resposta reformista, em parte para atenuar a fase repressiva e autoritária do movimento de 1964.

O governo realizou menos do que prometera no controle da inflação e em matéria de crescimento e mais na modernização das instituições.

O programa reformista de Castelo Branco se diferenciava consideravelmente do programa de seus antecessores. No Governo Kubitscheck, a ênfase fora predominantemente produtivista: a industrialização em marcha forçada e a construção de Brasília absorveram recursos potencialmente destinados a infra-estrutura social.

As reformas de base do governo Goulart tinham uma ênfase distributivista, a bandeira das “reformas de base” era proposta como uma alternativa as medidas de estabilização, tidas como recessivas, motivo pelo qual abandonou a implantação do Plano Trienal.

O modelo de Castelo Branco era pragmático e autoritário, com força política para equilibrar os componentes produtivistas e distributivistas. E as reformas institucionais não seriam uma alternativa e sim um complemento.

Alguns autores criticaram o grau de intervenção do Governo Castelo como incompatível com o propósito de modernização capitalista democrática. Certamente o grau de intervenção, no mercado de trabalho, no sistema financeiro e no comércio exterior, foi muito superior ao habitual dos países capitalistas. O tipo de intervenção foi sempre de caráter prescritivo, atuando mediante incentivos e não de caráter proscritivo, por meio de proibições.

O intervencionismo do Governo Castelo Branco é definido, por Campos, como de tipo “neoclássico”, em favor das forças de mercado, em contraste com o intervencionismo “mercantilista”, contra as forças de mercado¹⁹.

Houve, maior preocupação com a eficiência do sistema do que com a equidade e a distribuição dos benefícios. Prevaleceu o princípio da “teoria do bolo”, a afirmação da necessidade de fazer primeiro a concentração de capital para o bolo crescer, ficando em segundo plano, para depois, as questões distributivas, que viriam com o tempo e o crescimento.

¹⁹ CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1994, p.639.

Também podemos destacar a intenção de criar um novo trabalhismo, mais preocupado com as questões econômicas do que as políticas, seguindo o modelo norte-americano, consciente da importância da elevação da produtividade e da importância do salário indireto na estabilidade e na elevação da produção.

O governo liberou os preços e as exportações agropecuárias, tradicionalmente sujeitas a controles e congelamentos, o que foi seguido de uma brusca, e temporária, elevação dos preços dos alimentos. Essa reação do mercado era entendida como transitória, pois a oferta deveria se expandir em médio e longo prazo.

Em matéria de preços industriais, a técnica adotada foi a de incentivos, para a contenção de preços. Isso foi feito pela Portaria Interministerial No 71, de 23/2/65, de um órgão que se chamava Comissão Nacional de Estímulo a Estabilização de Preços (CONEP).

O controle de preços era facultativo, aplicado apenas às empresas que, aderissem ao sistema de contenção de inflação, e que receberiam, em contrapartida, alguns estímulos de ordem fiscal, creditícia e cambial. O controle de preços se tornou compulsório no Governo Costa Silva, quando a CONEP foi substituída pelo Conselho Interministerial de Preços.

Outras preocupações foram estimular a poupança, por meio de uma taxa real de juros positiva, e, evitar discriminação contra as exportações, pela prática de taxas cambiais realistas. Essas duas regras, consideradas fundamentais para estimular a poupança e as exportações, acompanhadas de austeridade fiscal, foram as bases das políticas dos países do Leste Asiático.

A fase inicial do Governo Castelo Branco foi chamada na época de “fúria legiferante”, pois conseguiu fazer debater e votar no Congresso, em pouco mais de um quadrimestre, reformas fundamentais, que arrolamos no Quadro abaixo.

Quadro 1 - Registro cronológico das reformas do governo Castelo em 1964

Lei de Greve	10 de junho Lei nº 4330
Reforma o Imposto de Renda e cria as ORTN's	16 de julho Lei nº 4357
Institui o Sistema Financeiro de Habitação	21 de agosto Lei nº 4380
Liberaliza a Lei de Remessa de Lucros	29 de agosto Lei nº 4390
Cria o salário-educação	31 de agosto Lei nº 4400
Lei do Inquilinato	17 de novembro Lei nº 4.494
Estatuto da Terra	30 de novembro Lei nº 4504
Regulamenta os condomínios em edificações e incorporações imobiliárias	16 de dezembro Lei nº 4591
Reforma Bancária e criação do Banco Central do Brasil (BACEN)	31 de dezembro Lei nº 4595

Fonte: CAMPOS, R. *Lanterna na Popa*, cit

O modelo econômico brasileiro, implantado em 1964, se desenvolveu guiado pelos sinais do mercado e o processo de acumulação de capital se deu por meio das empresas privadas e do Estado. O papel assumido pelo governo foi o de aperfeiçoar os mercados e intensificar sinais positivos para a iniciativa privada.

O mercado de capitais e o comércio exterior no Governo Castelo Branco, foram centrais para a estratégia de estabilização e posterior crescimento.

A melhora da intermediação financeira foi essencial para a alocação de poupança nacional e promoção da elevação do crescimento do investimento. Assim, um dos pilares da política econômica foi o estímulo à poupança privada, tanto voluntária como compulsória, e também à poupança pública por diversos mecanismos.

O desenvolvimentismo de Kubitscheck não se transformou em modelo de “desenvolvimento sustentável” pela fragilidade da base financeira: a primeira falha foi a atrofia fiscal do Estado, que passou a depender de financiamento inflacionário, e a segunda falha foi a inadequação do sistema financeiro, que não se ajustou às exigências do surto de industrialização.

As deficiências do sistema financeiro eram tanto de estrutura como de instrumentação. No espaço de menos de um ano, entre agosto de 1964 e julho de 1965, foram passadas três leis fundamentais que melhoraram o sistema: a que criou o Sistema Financeiro de Habitação, a que criou o Banco Central e a da reforma do Mercado de Capitais.

Por outro lado, os incentivos às exportações e a receptividade em relação aos investimentos estrangeiros criaram um suprimento constante de moeda estrangeira, para adquirir importações e elevar a produtividade da economia.

A ênfase nas exportações estava entre as prioridades do governo como mecanismo para financiar as crescentes necessidades de divisas internacionais que o próprio crescimento gerava. Os exportadores de produtos manufaturados receberam concessões generosas, em geral na forma de abatimentos de impostos.

Uma estimativa aponta que o efeito total desses incentivos foi o de permitir que o preço de exportação chegasse a ser 40% inferior ao preço interno, sem detrimento de lucros²⁰.

Esse diferencial foi devido mais ao componente de subsídio inerente aos abatimentos do que a isenção de impostos. Como resposta, as exportações de produtos manufaturados se aproximaram de 500 milhões de dólares em 1971.

No fim da década de 1970, as exportações de manufaturados correspondiam à cerca de um quinto das exportações totais, enquanto em 1964 respondiam por menos de 5%. A política de desvalorização cambial contínua, de modo a acompanhar a inflação interna, reduziu consideravelmente o risco de perdas para todos os tipos de exportações o que, sem dúvida, contribuiu para participação mais agressiva nos mercados internacionais.

Apesar de todos os esforços de estabilização e modernização no Governo Castelo Branco, o “desenvolvimento sustentável” não foi conseguido pelos sucessivos governos militares, por diversos motivos, quer em nível interno, quer em nível externo, pois não conseguiram resolver adequadamente, questões como a insuficiência de poupança interna e de capital humano e tecnologia; o crescimento acelerado e a elevação do preço do petróleo, assim como o esgotamento do ciclo longo de Kondratieff e crescimento da economia capitalista²¹.

²⁰ FISHLOW, A. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*, São Paulo, Paz e Terra, 2004, p.130.

²¹ Ciclo de Kondratieff: Segundo I.Rangel a ditadura militar insere-se como um período muito definido, na história do Brasil e do capitalismo mundial. Corresponde ao decênio final da fase “a” do 4º ciclo longo e ao primeiro decênio da fase “b” do mesmo ciclo. As fases “a” são os períodos ascendentes de mais ou menos 25 a 30 anos, ao passo que as fases “b” englobam períodos declinantes, também de mais ou menos 25 a 30 anos. A crise capitalista acontece no momento de transição da fase “a” para a fase “b” de cada ciclo. In RANGEL, I. *Economia: Milagre e anti-milagre*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985, p.19.

**Tabela 3 - Economia brasileira: indicadores macroeconômicos - 1964-1973
(médias anuais por período)**

Indicadores	Médias 1964-67	Médias 1968-73
Crescimento do PIB (% a.a)	4,2	11,1
Inflação (IGP dez./dez., % a.a)	45,5	19,1
Formação Bruta de Capital Fixo (% PIB a preços correntes)	15,5	19,5
Taxa de crescimento das Exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	4,1	24,6
Taxa de crescimento das Importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	2,7	27,5
Balança comercial (US\$ milhões)	412	0
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	15	-1.198
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,0	1,8

Onde: IGP - Índice Geral dos Preços.

Fonte: IBGE - Séries Estatísticas Retrospectivas, 1987

**Tabela 4 - Taxas de crescimento dos meios de pagamentos no Brasil - 1964-1973
(médias por período - % ao ano)**

Período	Variação nominal				Variação real pelo IGP			
	M1	Crédito ao Setor Público	Crédito ao Setor Privado	Crédito Total	M1	Crédito ao Setor Público	Crédito ao Setor Privado	Crédito Total
1964	81,6	97,6	80,3	87,5	-5,5	2,9	-6,2	-2,4
1965	79,5	70,0	57,5	63,0	33,7	26,6	17,3	21,4
1966	13,8	19,7	33,6	27,2	-18,2	-14,0	-4,0	-8,5
1967	45,7	16,3	57,3	39,7	16,6	-6,9	25,8	11,7
1964-67	52,5	47,1	56,3	52,7	4,8	1,1	7,4	4,9
1968-73	35,7	-0,2	49,3	39,8	13,9	-16,2	25,4	17,4

Onde: IGP - Índice Geral dos Preços.

Fonte: IBGE - Séries Estatísticas Retrospectivas, 1987

As Tabelas acima demonstram, de forma convincente, os bons resultados macroeconômicos conseguidos na gestão de Castelo Branco, decorrentes da política de estabilização, que foi seguida de forma pertinaz e obsessiva. As reformas institucionais tiveram como complemento fundamental a política de estabilização, para reverter as expectativas econômicas negativas, criadas no governo anterior, como demonstramos no Quadro 2.

Quadro 2 - O sistema financeiro brasileiro e as reformas de 1964-1967

Tipo de Instituição	Área de Atuação
Conselho Monetário Nacional (CMN)	Criado em 1964, em substituição à SUMOC. O objetivo do CMN era conjugar a política fiscal e monetária, em um só organismo
Banco Central do Brasil	Criado em 1964, como executor das políticas monetária e financeira do governo
Banco do Brasil	Banco comercial e agente financeiro do governo. Perdera a Carteira de Câmbio e Redescoto para o BACEN
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico	Criado em 1952 para financiar o desenvolvimento. Em 1964, foram criados diversos fundos, para ajudar a industria nacional: Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (FINAME), Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE), Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (FUNTEC), Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP), e o Programa de Financiamento de Pequenas e Médias Empresas (FIPEME)
Bancos de Desenvolvimento Regionais e Estaduais	Atuação semelhante à do BNDE, mas em âmbito regional/estadual.Exemplo, Banco da Amazônia
Bancos Comerciais	Créditos de curto e médio prazos, para capital de giro
Bancos de Investimento	Regulamentados em 1966, para atuar no segmento de crédito de longo prazo e no mercado primário de ações (operações de subscrição)
Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento	Instituições não bancárias, conhecidas como “financeiras”, voltadas ao financiamento direto ao consumidor (curto e médio prazo)
Sistema Financeiro de Habitação	Criado em 1964, sendo o Banco Nacional da Habitação instituição central, e Caixa Econômica Federal, caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo
Corretoras e Distribuidoras de Valores	Mercado primário e secundário de ações. Mudança significativa com a criação da Lei do Mercado de Capitais, com a intenção que as empresas obtivessem recursos via venda de ações, em lugar de empréstimos
Operações de Mercado Aberto	Pensadas no sentido de que os bancos não precisassem recorrer exclusivamente ao redescoto. Poderiam, no mercado, solicitar recursos de outros bancos, por meio da compra de Letras do Tesouro

A reforma financeira introduzida pelo PAEG trouxe efeitos positivos no curto e também no longo prazo, como a efetiva criação de um mercado de dívida pública no país, viabilizando, de forma permanente, o financiamento não monetário dos déficits do governo. A partir de 1965, esses déficits passaram a ser, predominantemente, financiados com dívida pública, cerca de 55% em 1965 e de 86% em 1966.

6 A política externa (inter) dependente no Governo Castelo Branco (1964-1967)

A política externa brasileira anterior a 1964 havia sido de tentativas frustradas de estabelecimento de uma “relação especial” com os Estados Unidos, abrangendo os governos Vargas e Dutra. O nacional populismo do segundo Governo Vargas (1951-1954), com as disputas se concentrando no nacionalismo mineral e na remessa de lucros de empresas estrangeiras criaram áreas de atrito. O nacionalismo mineral criou em 1951 o monopólio de exportação de minerais estratégicos, e, em 1953, a votação do monopólio estatal da Petrobrás. Em 1951, Vargas fez o seu famoso discurso contra a “sangria da remessa de lucros” das empresas estrangeiras, o que prejudicou o clima de cooperação financeira internacional criado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de desenvolvimento econômico.

Na “era dourada” de JK as pretensões de obtenção de capitais públicos via articulação interamericana, com o lançamento da Operação Pan-Americana, fracassaram e o governo acabou financiando o Plano de Metas com créditos do fornecedor “supplier’s credits”, investimentos externos diretos da Europa e do Japão e emissão de moeda.

Na década de 1960, no auge da Guerra Fria, aumentaram as tensões políticas regionais devido ao triunfo da Revolução Cubana. O Brasil ensaiava sua Política Externa Independente, que se pautava segundo Santiago Dantas

“pela consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um País que aspira ao desenvolvimento e a emancipação econômica e a conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária”²².

²² BANDEIRA, M. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. São Paulo, Senac, 1997, p.70.

O Governo Kennedy manteve a esperança na transformação de João Goulart em um líder democrático reformista, mas logo se distanciou dele em função da incapacidade governamental de disciplinar a economia, de seu desinteresse em apoiar a Aliança para o Progresso, e da improbabilidade de desfecho democrático do trabalhismo da época.

Os observadores internacionais não contemplavam uma sucessão democrática normal para o caso brasileiro, imaginando três saídas possíveis, todas desagradáveis, para a crise em desenvolvimento: a) autoritarismo de esquerda pela implantação de uma república sindicalista de tipo peronista; b) prosseguimento do radicalismo trabalhista, levando a economia à hiperinflação e à subsequente radicalização; c) guerra civil com forte confrontação ideológica entre as classes sociais²³.

As opções que haviam no país eram entre autoritarismo de esquerda, ou, um autoritarismo de direita.

O governo dos Estados Unidos, após a queda do governo Goulart, reconheceram de forma imediata o novo governo, mesmo sabendo que a Constituição e o Estado de direito haviam sido violados, e, que ele seria um governo autoritário, que governaria o país por meio de Atos Institucionais e golpes de força. Por parte do governo norte-americano houve sensação de alívio ante o colapso rápido do Governo Goulart, o que acabou poupando o país de uma guerra civil, e aos Estados Unidos uma provável intervenção para evitar uma alteração no balanço de poder, em área considerada estrategicamente vital no contexto da guerra fria.

Para Campos:

“O movimento de 1964 tem de ser entendido como um processo detonado pela interação das condições internas com o contexto internacional da época. O quadro externo era o da guerra fria, que a União Soviética parecia estar ganhando: crescimento a taxas muitas altas, prevendo ultrapassar a economia americana até o fim do Segundo Plano Setenal (1972); dianteira na tecnologia militar nos mísseis e nos satélites; guerrilhas anti-imperialistas em todo o Terceiro Mundo, com o apoio soviético, reduzindo à defensiva o bloco ocidental; e expansão geográfica que nada parecia poder deter com a ocupação por dentro da Tchecoslováquia em 1948, o socialismo na China em 1949, o empate na Coreia em 1952, e o conflito do Vietnã, reiniciando-se depois da derrota francesa em 1954. Mais perto de nós, eletrizando as esquerdas latino-americanas, a vitória da revolução em Cuba em 1959. A crise dos mísseis neste país, em 1962, por pouco

²³ Idem, p.15

não leva o mundo à confrontação nuclear. No Brasil, a infiltração das esquerdas no governo era visível. Nesse contexto, aos olhos do governo americano, os militares no Brasil defendiam o país de um inimigo comum: a União Soviética. Daí a simpatia e o apóio dos Estados Unidos aos governos militares que assumiram o poder no Brasil após o golpe de 1964”²⁴.

Na opinião de Ricupero, de todas as fases do longo regime militar, a primeira, a do Governo Castelo Branco foi das mais curtas, mas, ao mesmo tempo, a de maior coerência ideológica, graças, entre vários motivos, à sintonia e unidade existentes entre o Presidente de um lado, e Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões, do outro.

Nunca houve tanta convergência ideológica com os Estados Unidos e não só na percepção da continuidade e dos perigos da Guerra Fria. Mais do que isso, a aceitação da liderança norte-americana foi sentida pelos dirigentes brasileiros como elemento integrante e inseparável da luta interna contra a subversão comunista. Ela foi vista também como uma das metades da “relação especial”, na qual a contrapartida seria a contribuição americana para fazer do Brasil uma história de sucesso do “modelo alternativo” ao comunismo²⁵.

Em discurso, em 31 de julho de 1964, o presidente Castelo Branco expõe as normas de política externa ao país,

“No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, que se traduz em uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental. Dentro dessa condicionante geral a nossa independência se manifestará na aferição de cada problema específico, estritamente em termos de interesse nacional com margem de aproximação comercial, técnica e financeira, com países socialistas desde que esses não procurem invalidar nossa opção básica”²⁶.

A política de independência é vista como um objetivo da política externa e não um método. Para Castelo Branco,

“no presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divorcio da posição política ideológica entre os dois centros de poder, a preservação da independência pressupõe a aceitação de

²⁴ CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa*, *op. cit.*, p.568.

²⁵ RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: *Sessenta anos de política externa brasileira. crescimento, modernização e política externa. Vol. 1*. Org. GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. São Paulo, NUPRI-USP, Cultura Editores Associados, 1996, p18.

²⁶ Castelo Branco, Discurso no Itamaraty, *Estado de S. Paulo*, 1/08/1964.

um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no campo econômico, quer no político. A independência é, portanto, um valor terminal. Instrumentalmente é necessário reconhecer um certo grau de interdependência que é necessário levar ao ponto de cercar contactos comerciais e financeiros com países de diferentes sistemas político e econômico”²⁷.

Castelo Branco declara de forma categórica que a política externa não era de alinhamento automático com os Estados Unidos, como muitos críticos tinham alegado. O trecho relevante em que descreve sua política é:

“Não devemos pautar nossa atitude nem por maquiavelismo matuto, nem por uma política de extorsão. Reciprocamente, não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências – nem mesmo as potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário distinguir os interesses básicos da preservação do sistema ocidental dos interesses específicos de uma grande potência. Em resumo, a política exterior é independente, no sentido de que independente deve ser, por força, a política de um país soberano. Política exterior independente, em um mundo que se caracteriza cada vez mais pela interdependência dos problemas e dos interesses, significa que o Brasil deve ter seu próprio pensamento e sua própria ação. Esse pensamento e essa ação não serão subordinados a nenhum interesse estranho ao do Brasil”²⁸.

Castelo Branco explicita as ambivalências que haviam caracterizado a política externa brasileira como indeterminada e irresoluta,

“A política externa brasileira tem, não raro, exibido indeterminação, em virtude do caráter irresoluto de certos dilemas: nacionalismo versus interdependência; negociação bilateral versus negociação multilateral; socialismo versus livre iniciativa”²⁹.

A análise do Presidente Castelo Branco era realista e sabia das contradições, já que no plano externo o país protestava continuamente da falta da ajuda estrangeira e dos investimentos de capital, mas, no plano interno, adotava atitudes restritivas e até hostis ao capital estrangeiro. Em um esforço de conciliação, se aceitavam os capitais de empréstimos, rejeitando-se os investimentos externos diretos.

Sobre a questão do nacionalismo, Castelo Branco acentua outro ponto relevante:

²⁷ Idem, *ibidem*.

²⁸ Idem, *ibidem*.

²⁹ Idem, *ibidem*.

“recentemente o nacionalismo deturpou-se a ponto de se tornar opção disfarçada em favor dos sistemas socialistas, cujas possibilidades de comércio conosco e capacidade de inversão, na América Latina, foram sobreestimadas. A política exterior tornou-se, desde então, confusa e zigzagueante, refletindo essas tensões internas”³⁰.

A colocação era pertinente, visto que o embaixador Roberto Campos, em Washington no período Goulart, tivera que explicar ao Departamento de Estado como e por que, fora inaugurada a Comissão de Relações Comerciais com o Leste Europeu, colocando a Europa Oriental como alternativa de obtenção de investimentos e para o comércio ao mundo ocidental, enquanto o Brasil recorria aos Estados Unidos para financiar as dívidas e a cobertura das importações.

Uma outra contradição apontada era entre a preferência pela negociação bilateral versus a multilateral. O bilateralismo permitia explorar melhor a posição do Brasil de país chave no continente, do ponto de vista demográfico, econômico e estratégico. Foi essa a motivação principal da criação da CMBEU. Houve uma guinada para o multilateralismo com o surgimento da OPA; e depois com a criação da Aliança para o Progresso, ao bilaterismo novamente, pois esta, proposta pelo presidente Kennedy, fora recebida com ressalvas, por ter sido uma proposta norte-americana e não multilateral.

As ambivalências nas relações externas resultava das pressões das correntes intervencionistas do Estado. A pressão por nacionalizar empresas de eletricidade (*American and Foreign Power Co.* - AMFORP) e telefonia (*International Telegraph and Telephone* - ITT), criando monopólios naturais públicos e as restrições a participação estrangeira no setor mineral (*Hanna Mining Co.* - HANNA), eram atitudes antagônicas à solicitação da cooperação estrangeira para acelerar o desenvolvimento.

Outro ponto relevante nas relações externas estava relacionada à teoria dos círculos concêntricos. Para Castelo Branco:

“o interesse do Brasil coincide em muitos casos em círculos concêntricos, com o interesse da América Latina, do Continente Americano e a comunidade ocidental. Sendo independente, não teremos medo de ser solidários; e dentro da independência e da solidariedade a política exterior será ativa, atual e adaptada as condições de nosso tempo e aos problemas de nossos dias. Será a política externa da Revolução”³¹.

³⁰ Idem, *ibidem*.

³¹ Castelo Branco, Discurso no Itamaraty, *Estado de S. Paulo* 1/08/1964.

Esta política era uma doutrina de prioridades, na qual se dava importância especial a nosso relacionamento com as nações irmãs, da circunvizinhança, de aquém e além mar. Dentro dessas prioridades se atenderiam primeiramente os nossos vizinhos da América Latina, com a criação da ALALC; e, naturalmente, os Estados Unidos, país considerado estratégico pelo Governo Castelo Branco; em terceiro lugar Portugal e os países africanos que marginam o Atlântico; e, finalmente, as demais áreas, inclusive a Comunidade Econômica Européia. Essas eram as prioridades políticas e estratégicas. As prioridades econômicas naturalmente seriam guiadas pela importância relativa dos países como parceiros comerciais ou de investimentos. Posições prioritárias caberiam aos Estados Unidos, à Alemanha e ao Japão.

Com relação a América Latina, o Brasil precisava empreender ações positivas e superar os aspectos negativos como: a) evitar tentativa de isolamento do Brasil por meio da formação de bloco hispânico; b) combater acusações de hegemonia e expansionismo territorial. O conceito era que a hegemonia pode ser um subproduto do poder econômico, mas dificilmente seria aceita se imposta do ponto de vista político, e, isso o Brasil nunca desejou nas relações com os países vizinhos.

As ações positivas poderiam ter duas modalidades, que seriam: 1) a integração pela via comercial; b) a integração mediante projetos de investimentos. A falta de entendimento entre Brasil e a Argentina condenou a ALALC a estagnação e encorajou o aparecimento da formação do bloco andino³².

No citado discurso, Castelo Branco menciona a importância da integração latino-americana:

“o governo atribui, politicamente particular importância à integração latino-americana. Procurará estreitar, em todos os campos, as relações com todos os países, pelo aperfeiçoamento da convivência econômica e cultural”³³.

Com relação a ALALC, ela seria

“um instrumento eficiente de incremento nas trocas entre os países americanos. O governo brasileiro mantém a tradicional adesão do País aos sentimentos e ideais do Pan-americanismo”³⁴.

³² CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa*, op. cit., p.748.

³³ Castelo Branco, Discurso no Itamaraty *Estado de S. Paulo*, 1/08/1964.

³⁴ Idem, *ibidem*.

Em relação aos Estados Unidos, acrescenta:

“a política externa brasileira removeu, antes de tudo, a irreconhecível doutrina de nossas posições ambíguas e ao mesmo tempo postulante. Temos a convicção de que o Brasil e a grande nação norte-americana cruzam seus interesses econômicos e comerciais no plano de uma amizade recíproca”³⁵.

O presidente Castelo Branco se engajou em um exercício de realismo político e sua política externa se divide em duas estratégias: a) o plano das opções institucionais, em que era cabível o alinhamento com os Estados Unidos como guardião nuclear do sistema ocidental; e b) o plano das relações comuns no concerto de potências, onde existem conflitos e tensões originadas dos diferentes níveis de desenvolvimento, competição internacional e relações de investimento.

No plano institucional, o alinhamento do Brasil com os Estados Unidos visava preservar a liberdade de escolha do regime político e a opção pela economia de mercado.

Para Campos:

“a política externa de Castelo Branco melhor seria descrita como de “parceria seletiva”, ao invés de “alinhamento automático”, expressão que oblitera a distinção fundamental entre adesão a opções sistêmicas e o cotidiano contencioso de países com interesses divergentes resultantes de concorrência comercial, interesses regionais diferentes ou desníveis de desenvolvimento”³⁶.

Castelo Branco melhorou significativamente o relacionamento com os Estados Unidos e na medida das possibilidades atendeu praticamente a quase tudo o que os americanos reivindicavam do Brasil. Menos de um mês após sua ascensão à Presidência da República, rompeu relações diplomáticas com Cuba. Impôs ao Congresso, enfraquecido pela crise, a reformulação da Lei de Remessa de Lucros, pagou pelos acervos da AMFORP e da ITT o preço de mercado, estipulado por empresa sueca, contratada pelo Congresso Nacional no governo Goulart. Os setores nacionalistas, dirigidos por Brizola e Arraes eram partidários da política de confisco e contrários a uma saída negociada.

Estabeleceu uma nova política de minérios, acabando com o monopólio mineral, devolvendo à HANNA as concessões de jazidas de ferro, canceladas pelo

³⁵ Idem, *ibidem*.

³⁶ Campos, R.O. Prefácio a segunda edição, In: Moniz Bandeira. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. São Paulo, Senac, 1999, p.16.

Governo Goulart, e aceitou entregar-lhe o porto que há muito tempo pleiteava no Espírito Santo. Mas o setor minerador não foi entregue exclusivamente ao capital internacional, ficou dividido em um esquema tripartite de poder, entre o setor estatal, a empresa privada nacional e a empresa estrangeira; posteriormente uma empresa brasileira se fundiu com a HANNA.

Firmou com os Estados Unidos o “Acordo sobre Seguros e Investimentos Privados”, pelo qual as companhias estrangeiras no Brasil adquiriam direitos especiais. As empresas estrangeiras, por meio da Instrução nº 289, da SUMOC³⁷, ganharam um regime de privilégios para tomar empréstimos no exterior, enquanto as empresas nacionais sofriam com a restrição do crédito bancário no mercado interno.

A presença dos Estados Unidos no Brasil durante a administração de Castelo Branco alcançou seu clímax, a ponto da missão militar norte-americana ser superada pela existente no Vietnã. Funcionários da USAID instalaram-se em vários ministérios brasileiros, civis e militares, inclusive em órgãos de segurança. Castelo Branco mandou uma força militar à República Dominicana para combater a subversão, por achar que essa crise ameaçava a segurança regional latino-americana e brasileira.

Por outro lado recusou o envio de tropas ao Vietnã, por entender que este não afetava diretamente o interesse nacional, e dizia respeito aos interesses exclusivos da superpotência³⁸.

Com relação à Aliança para o Progresso, a sua ação foi ativa na administração Castelo Branco, mostrando o apoio ao desenvolvimento brasileiro e dos outros países de América Latina. O governo teve apoio e recursos da APP para diversos projetos em parceria com o BNDE e outros órgãos governamentais, mas os recursos não foram suficientes para desenvolver todos os projetos previstos pelo PAEG.

Nas relações do Brasil com Europa Ocidental, o Governo Castelo Branco via possibilidades de uma cooperação fecunda e contava com a ajuda financeira e técnica deles. As relações do Brasil com a França foram melhoradas, com a remoção do contencioso que havia entre os dois países pelo pagamento de dívidas passadas.

³⁷ Procurava facilitar o acesso de firmas do país ao mercado financeiro internacional. Pela Instrução 289 de 24/01/1965 permitia que as empresas contratassem empréstimos em moeda estrangeira, junto a empresas no exterior, desde que os recursos fossem expressamente usados para financiamento de capital de giro das firmas devedoras em prazos entre seis e doze meses.

³⁸ BANDEIRA, M. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*, op.cit., p.91.

Com relação ao Leste Europeu, apesar de encontrar governos cuja filosofia política divergiam do brasileiro, as relações foram mantidas e até ampliadas, porque eram de interesse para o país. Para Castelo Branco

“o comércio entre o Brasil e esses países poderá ser mutuamente proveitoso, e estamos prontos a aumentar nossas trocas, desde que elas não sejam veículo de influências inaceitáveis”³⁹.

O Brasil no período Castelo Branco traçou uma estratégia de se tornar um *player* internacional, ampliando o comércio com todos os países do mundo, inclusive com os da Ásia e da África.

Em síntese, a política externa do Governo Castelo Branco pautou-se:

- a) pelo princípio de solidariedade fundamental com os Estados Unidos, nos limites do Tratado Inter-americano de Defesa, em consequência de uma coincidência de interesses na preservação de valores sociais do sistema ocidental;
- b) no princípio da liberdade de ação e desengajamento seletivo em todas as questões comerciais, de investimento e de organização econômica, bem como todas as vezes em que os Estados Unidos pareciam agir para promover seus interesses globais de grande potência;
- c) na redefinição da doutrina de não intervenção para abranger casos de agressão armada do exterior, mas de subversão ideológica e ajuda a guerrilhas. Castelo Branco, baseado nesse princípio, rompeu relações com Cuba por considerá-la culpada de intervenção nos assuntos internos brasileiros, financiando grupos políticos;
- d) na teoria dos círculos concêntricos, que apontou como áreas prioritárias de interesse político as áreas periféricas da América do Sul, em seguida o resto do continente, e sucessivamente as áreas confrontantes da costa africana, a esfera de influência portuguesa naquele continente, a Europa Ocidental e outros continentes.
- e) no reconhecimento de que a afirmação de independência deve ser feita principalmente por meio do desenvolvimento econômico e não por agressividade retórica, e, de que deve ser temperada pela realização de uma interdependência econômica crescente;

³⁹ Castelo Branco, Discurso no Itamaraty, *Estado de S. Paulo*, 1/08/64.

f) na percepção de que embora exista uma coincidência de interesses substancial com os países do Terceiro Mundo, especialmente em questões comerciais, o Brasil não pode perder de vista os países do Primeiro Mundo, evitando atitudes antagônicas em relação à entrada de capital estrangeiro e tecnologias, que na opinião do governo eram de fundamental importância para o desenvolvimento.

O projeto de Brasil de Castelo Branco e Roberto Campos abarcou porém muito mais do que a dimensão diplomática. Era um novo modelo de desenvolvimento para o país: liberalização da economia, abertura do comércio exterior, crescimento via exportações, receituário que coincide com a experiência da Coreia e alguns países asiáticos, mas que, após um lento começo, sofreu retrocesso após o primeiro choque de petróleo.

Castelo Branco não logrou constituir em torno dessa fórmula atualizada do projeto desenvolvimentista uma coalização social decisiva, como a clientela do velho modelo.

A escolha de Costa e Silva conduziu à reformulação do modelo tradicional de substituição de importações, para consolidar um projeto de economia essencialmente nacional, fundada no mercado doméstico, em contraposição à visão mais internacionalizada de Campos. Com Delfim Netto, em seu prolongado domínio da economia, refez-se a aliança, vinda dos anos 30, dos tecnocratas, militares e industriais.

As relações internacionais tomaram um novo rumo na administração Costa e Silva, com a ascensão do grupo nacional-autoritário ao poder⁴⁰.

No Governo Costa e Silva foram eliminados, a partir de um outro diagnóstico do sistema internacional, os conceitos considerados inadequados para orientar a política externa: a) a idéia de bipolaridade foi abandonada, porque o conflito Leste-Oeste esmoreceu, ao tempo que o conflito Norte-Sul acentuou-se; b) a idéia de

⁴⁰ O verdadeiro jogo político durante e após o período 1964-67 restringiu-se a três forças, assim definidas por C. E. Martins: a) o liberal-imperialista, projeto sustentado por um segmento específico da burguesia internacionalizada em aliança com os setores militares, da burocracia civil e da tecnoburocracia castelistas; b) o reacionário oportunista, partido menor sem chances reais de empolgar o poder, vinculado a ideologias do anticomunismo e antiprogressismo, cujos membros são recrutados em órgãos periféricos do Estado; c) o nacional-autoritário que constitui a corrente ascendente desde a queda do castelismo e, mais notadamente, desde a posse de Médici, uma espécie de partido burocrático da emancipação nacional, conforme VIZENTINI. P.F. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre, UFRGS, 1998, p. 80.

segurança coletiva também foi deixada de lado, porque não servia à superação da desigualdade, em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza e a pobreza de muitos; c) o conceito de interdependência militar, política e econômica, foi relegado porque as políticas externas seguiram pelos interesses nacionais e não por motivações ideológicas; d) o outro conceito que foi arquivado foi o de “ocidentalismo”, porque acompanhado de prevenções e preconceitos que inibem as vantagens do universalismo.

Stepan anota que

“em lugar do ativo internacionalismo da ex-Força Expedicionária Brasileira e dos oficiais da ESG, que formaram a coluna vertebral da administração de Castelo Branco, Costa e Silva apelou para o nacionalismo e as relações com os Estados Unidos passaram a experimentar numerosos pontos de tensão⁴¹.”

⁴¹ STEPAN. A. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro, Artenova, 1975, p.171.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR: AS ATRIBUIÇÕES DAS

EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES

Este capítulo aborda a política de comércio exterior do PAEG e a participação do setor público e privado no esforço exportador de matérias primas e manufaturas. Também será analisado o papel das importações e sua contribuição para a estabilidade e o crescimento, junto com a reforma tarifária e a ampliação do comércio exterior.

A política de comércio externo do Governo Castelo Branco partiu da premissa que o setor externo era estratégico para o desenvolvimento econômico do país.

A importância do comércio exterior para os países em desenvolvimento pode ser explicada pela necessidade de obter um valor relativamente alto das exportações, em relação ao produto interno bruto, e pelo conteúdo relativamente elevado de importação de bens de capital nos investimentos nacionais⁴². A variação do quantum e o preço das exportações influenciam o produto nacional e possuem efeito multiplicador. O conteúdo da importação dos bens de capital, fundamental para fomentar o crescimento, depende da capacidade de importar do país e os fatores determinantes do aumento de importações são a receita das exportações e o ingresso de capitais externos.

Um dos formuladores da estratégia de desenvolvimento do PAEG, Mário Henrique Simonsen, observa que após o colapso econômico do início da década de 1960, se firmou a convicção crescente de que o Brasil precisava “extroverter” sua estratégia de desenvolvimento, dando atenção específica à questão da promoção de exportações⁴³.

De acordo com ele, havia a convicção que seria muito difícil para o País reduzir significativamente ainda mais seu coeficiente de importações, dada a

⁴² MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*, op.cit., p.118.

⁴³ SIMONSEN, M. H. “O Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”, In SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. de O., op.cit., 1979, p16.

aparente exaustão das possibilidades de substituição de importações na esfera dos bens de consumo, e, o reconhecimento que o crescimento das vendas de produtos brasileiros no exterior constituía condição necessária para a absorção contínua de alto volume de capitais estrangeiros, capaz de manter elevado ritmo de crescimento do produto interno bruto.

A economia brasileira até a década de 1930 fora tipicamente de exportação, e é estimado que no período de 1925/29 cerca de 20% do produto interno bruto correspondia ao valor das exportações, e o setor externo se constituía no principal impulso de crescimento da economia nacional⁴⁴.

O coeficiente de exportações que é a relação do valor das exportações sobre o produto nacional, diminuiu de 14%, em 1939, para 7% nos últimos anos da Segunda Guerra. A mudança no coeficiente de exportações revelou que houve uma mudança do modelo econômico.

A partir de 1930, o desenvolvimento da economia brasileira foi feito com a substituição gradativa do estímulo externo pelo interno, criado pela expansão das atividades manufatureiras, condicionadas pelo comportamento insatisfatório da capacidade de importar e pelas dificuldades de abastecimento do país na década de 1930 e nos anos da Segunda Guerra Mundial.

O valor das exportações deixou de ter a importância quantitativa de antes na formação do produto nacional, mas por outro lado, o aumento da importância estratégica da capacidade de importar passou a determinar o nível de investimentos, a capacidade de importar passou a depender, das exportações, e, em menor escala, da entrada líquida de capitais.

Na época do PAEG cerca de 20% dos investimentos correspondiam a bens de capital importados, e o funcionamento corrente da economia nacional requeria uma quota apreciável de matérias primas e outros produtos intermediários de procedência estrangeira⁴⁵.

O desenvolvimento econômico do país dependia da taxa de investimentos, o que demandava a expansão simultânea da receita das exportações para contrabalançar a entrada de fluxos de capitais estrangeiros, que são exigíveis, isto é,

⁴⁴ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*, op.cit., p.119.

⁴⁵ Idem, p.120.

compõem a dívida externa por parte dos países credores. Havia crescente dificuldade de continuar o desenvolvimento do país com base na substituição de importações, que necessita de volume crescente de importações, as quais algum dia deverão ser pagas ou com exportações crescentes ou com novo endividamento externo.

A substituição de importações, que estava concentrada em bens de consumo final, havia esgotado as possibilidades substitutivas nesse setor, e para ter continuidade deveria se direcionar para os setores de matérias primas, produtos intermediários e bens de capital, nos quais as alternativas não eram muitas, e nem fáceis.

A industrialização do país não se fez sob uma política orientadora de expansão harmônica dos diversos setores industriais e de atividades produtoras complementares. Ela foi realizada como uma reação defensiva, visando superar circunstâncias adversas e dificuldades no balanço de pagamentos.

É provável que a existência de uma política manufatureira mais integrada poderia ter assegurado à industrialização padrões mais altos de eficiência e diminuído o grau de desequilíbrio entre os vários ramos fabris. E o fomento para o mercado externo poderia ter tido de grande significação, contribuindo para diminuir a dependência externa evitando as crises cambiais. Mas este é um exercício de história contractual.

Com o processo de substituição de importações e o crescimento econômico do país, foi modificada a pauta de importações, com o aumento das proporções das matérias primas, de combustíveis e produtos intermediários. As compras desses produtos representaram na época cerca de 50% do valor total das importações. Se adicionarmos as importações de trigo, equivalentes a 10% do total, e, as de equipamentos, estimadas em 20% das importações de bens de capital, vemos que cerca de 70% do total das importações eram compostas de produtos imprescindíveis à manutenção da produção corrente e ao atendimento das necessidades básicas da população.

Outro problema que se apresentava era a rigidez do balanço de pagamentos, que sofria as conseqüências dos encargos financeiros (amortização e juros das dívidas externas), que somados aos das importações, tornava pequena a margem de manobra.

A menos que o país conseguisse de forma rápida, inverter a tendência desfavorável da capacidade de importar, os planejadores do PAEG previram a necessidade de ter que racionar as importações em torno de 30%, o que comprometeria a taxa de desenvolvimento econômico, e também a manutenção da produção⁴⁶.

Para evitar tal situação eram necessárias medidas que estimulassem as exportações, pois as medidas de política econômica, relacionadas com a expansão industrial do país, vinham sendo contrárias às exportações, porque subsidiavam e protegiam a produção para o consumo interno e não a de exportação.

Essa tendência desfavorável não se limitava ao setor manufatureiro; em geral, as exportações de produtos tradicionais e a de novos produtos estavam sujeitas a dificuldades de toda sorte, tais como taxas de câmbio dissociadas da estrutura de custo e dos preços internos e com processo burocrático lento e complicado.

Por todos os fatores acima apontados as exportações estavam estagnadas e sem variações apreciáveis.

Em julho de 1964, o ministro Vasco Leitão da Cunha, em rede nacional de rádio e televisão, destacou a dinamização do Itamaraty em relação ao incremento do comércio exterior, afirmando que o Brasil precisava comerciar com todas as nações, pois deveria exportar ou sucumbir. O chanceler, segundo acerto feito com o presidente Castelo Branco, mobilizou o Ministério de Relações Exteriores para uma grande ofensiva de impulso às exportações, que representavam apenas 1% do comércio mundial. O esforço associou outros ministérios, sob a coordenação do Itamaraty, pois só o aumento das exportações brasileiras poderia eliminar o déficit da balança de pagamentos e permitir o reequipamento industrial do país. Nessa linha foi criado o Conselho Nacional de Comércio Exterior, cujas funções eram centralizar a execução interna da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) e propiciar a operação das *trading company*, de inspiração japonesa⁴⁷.

⁴⁶ Idem, p.121.

⁴⁷ VIZENTINI, P. F. *A Política externa do regime militar brasileiro*, op.cit., p72.

1 As exportações e a participação do setor público e privado

A exportação constituiu setor vital da economia do país a partir de 1964 pelo estímulo à produção exportável e pelas facilidades de escoar para os mercados externos.

Maior exportação deveria significar, maior escoamento de produtos que excedam ao consumo interno; redução dos custos médios de produção pelo aumento da produtividade; aumento da renda setorial ou regional e nacional; aumento do nível de emprego da mão-de-obra⁴⁸.

As exportações deveriam alcançar os seguintes objetivos:

- a) dinamização de alguns setores e/ou regiões produtoras, que poderiam tornar-se verdadeiros “fornecedores do exterior”, utilizando tecnologia moderna e produzindo a custos competitivos internacionais;
- b) complementação do mercado interno, principalmente no tocante a produtos manufaturados e alguns outros produtos primários, sujeitos à sazonalidade da demanda;
- c) estímulo ao aumento da eficiência industrial e do poder de competição externo dos produtos nacionais, que, por sua vez, acarretariam importantes efeitos internos, via baixa dos custos e alargamento do mercado⁴⁹.

Na condição de país em desenvolvimento, o Brasil estava sujeito a bruscas variações no resultado de suas relações econômicas com o resto do mundo e a inesperadas quedas da receita cambial, ficando seu progresso econômico vulnerável às flutuações de renda do comércio externo.

A economia brasileira e o seu comércio externo apresentavam extrema dependência da produção primária, que compunha cerca de 90% do total anual de exportação, uma excessiva concentração na pauta. E também tais produtos estão sujeitos a um alto grau de instabilidade de preços, no mercado internacional, e dependem de uns poucos grandes mercados, como os Estados Unidos e os países Europeus.

⁴⁸ Comércio Exterior - Nova Política Econômica. *Conjuntura Econômica*. FGV, nº 2, fevereiro de 1966, p.40.

⁴⁹ DOELLINGER, C. V. Exportações Brasileiras: Diagnóstico e Perspectivas. In *Pesquisa e Planejamento*. IPEA/INPES Volume 1. junho 1971. número 1, p.5.

Para os planejadores do PAEG, a solução para o crônico desequilíbrio das transações com o exterior estava ligada ao aumento e à diversificação das exportações, pois os produtos primários, por si só, não ofereciam margem de incremento de receita compatível com crescentes necessidades de importação.

E as diretrizes gerais da política de comércio eram:

- a) a exportação brasileira devia ser liberalizada ao máximo possível;
- b) a política brasileira de fomento à exportação devia ter caráter nacional e atender igualmente aos interesses da agricultura, da indústria e do comércio;
- c) o Brasil a partir de 1964 adotou os princípios de liberdade de comércio com todos os países do mundo, em termos de reciprocidade e de soberania nacional. A exportação se constituiu em setor estratégico da economia do país com estímulos por todos os meios⁵⁰.

O governo brasileiro estava empenhado na execução de uma política realista, visando ao fomento da exportação.

A política cambial⁵¹ e a de comércio exterior⁵² foram orientadas no sentido da diversificação das fontes de suprimentos e do incentivo das exportações, a fim de facilitar a absorção dos focos setoriais de capacidade ociosa e estimular o desenvolvimento econômico, com relativo equilíbrio de pagamentos a mais longo prazo.

Para estimular a expansão das exportações foram tomadas as seguintes medidas:

- a) taxas cambiais remuneradoras, a fim de manter o poder competitivo nos mercados internacionais. A adoção de taxas de câmbio defasadas resultara em desestímulo às exportações, sobretudo as de produtos manufaturados;

⁵⁰ *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Estudos Apec Edições nº 2, Rio de Janeiro, 1965, p.212.

⁵¹ O governo Castelo Branco usou o regime de taxas fixas e únicas. Em agosto de 1968, o sistema de taxas fixas em degraus longos foi substituído pelo das minidesvalorizações, de degraus curtos, que se manteve até junho de 1994.

⁵² Tinha a finalidade de promover as exportações para manter o elevado nível de importações. A política monetária, fiscal, cambial, salarial e tarifária contribuiu para promover o setor externo. A tentativa de combinar a política de promoção de exportações com a de substituição de importações, embora pragmática e heterodoxa, terminou por produzir uma série de distorções e obstáculos à própria evolução do comércio exterior.

- b) simplificação do processo burocrático de exportação e concessão de estímulos cambiais e fiscais. Foi extinta a exigência de documentos desnecessários e reduzidos os trâmites burocráticos, inclusive do número de órgãos que atuavam no processamento da exportação. Foi criado o “Balcão do Exportador” na CACEX, com o objetivo de assistir as firmas exportadoras no processamento administrativo;
- c) isenção de ônus fiscais sobre a exportação. As exportações foram isentas de alguns impostos, como o de vendas e consignações, de consumo e do selo; ou o produtor que exportasse poderia receber subsídio correspondente ao valor dos impostos pagos sobre as transações em toda a cadeia de formação de valor, inclusive o imposto de importação sobre as matérias primas e materiais importados;
- d) simplificação do processo de restituição dos direitos aduaneiros (drawback). Desde a regulamentação do Decreto nº 50485, de 25 de abril de 1961, poucas empresas se utilizaram das vantagens do “drawback”, no caso de matérias primas e materiais importados, utilizados na produção de artigos exportados. O processo de restituição era muito demorado e oneroso, e muitas empresas optaram por abrir mão do direito à restituição. A implantação de um processo mais simples, rápido e menos custoso às firmas exportadoras poderia trazer reais benefícios para a economia nacional;
- e) financiamento à exportação e à produção de manufaturas exportáveis. Quanto ao crédito à exportação, a CACEX realizou progresso, tornando possível, por meio de seus financiamentos, algumas vendas importantes de bens de capital, principalmente produtos da indústria automobilística no exterior. Para ampliar e tornar permanente a modalidade de crédito à exportação, houve necessidade de recursos financeiros externos, a fim de evitar as pressões inflacionárias adicionais que tal sistema poderia criar no país.(Inst. 278 e 279). Para o governo, era indispensável instituir um sistema de crédito adequado para a produção de artigos manufaturados exportáveis, e, propôs a criação de um fundo de financiamento, alimentado por recursos obtidos no exterior, de preferência com recursos provenientes de alguma organização financeira internacional.

- f) a instituição de um sistema de seguro de crédito para exportação, contra riscos políticos e comerciais. O governo modificou o decreto que autorizou a criação do Consórcio de Seguros de Crédito à Exportação, administrado pelo Instituto de Resseguros do Brasil. Participavam desse Consórcio o próprio IRB, o BNDE e as sociedades de seguro autorizadas a funcionar no Brasil. O governo substituiu o BNDE pela CACEX, já que o BNDE não se encontrava em condições de participar do Consórcio por razões de natureza jurídica;
- g) expansão das linhas diretas de navegação marítima entre o Brasil e os demais países latino-americanos. E outras providências que deveriam ser tomadas: a reestruturação da marinha mercante nacional e o prolongamento de suas linhas aos países da América Latina e de outras áreas importadoras de produtos brasileiros⁵³.

A CACEX tinha por finalidade principal a execução da política do comércio exterior do país, e, era considerada uma espécie de esquina estratégica de diferentes órgãos governamentais (Conselho de Política Aduaneira, Conselho de Desenvolvimento Industrial, SUMOC, BNDE etc...), e interesses privados, devendo maximizar os recursos operacionais a atuações do poder público.

Este órgão foi criado em substituição da antiga Carteira de Exportações e Importações do Banco do Brasil (CEXIM) em 1953, no momento em que se iniciava uma mudança na política de comércio exterior. A SUMOC e a CACEX dividiram os dois instrumentos de regulamentação do comércio exterior: a política cambial e as licenças de exportação e importação.

Em 1964, a criação do Banco Central, substituindo a SUMOC e a Comissão de Comércio Exterior (CCE), subordinada ao Ministério da Indústria e Comércio, tendia a separar as funções cambiais e comerciais, ao mesmo tempo em que estabeleceu um conflito de competências. Com efeito, à Comissão foi atribuída a função de formular as diretrizes da política de comércio exterior, “mas respeitadas as competências específicas dos demais órgãos da administração.” (Decreto de Lei nº 29.4.1964) Tais órgãos eram o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e a CACEX, que dispunham de instrumentos efetivos de ação. Para dirimir o conflito de

⁵³ Idem, p.220.

competências foi proposta a solução de reunir os diferentes órgãos e ministérios em um colegiado, criado em 1966, o Conselho de Comércio Exterior⁵⁴.

A CACEX se situava estrategicamente como centro de coordenação das atividades de promoção da exportação e atuava ligada aos demais setores que lidavam com o comércio internacional. Além de suas atividades tradicionais devia:

- a) cooperar diretamente com a iniciativa privada do campo da exportação, proporcionando-lhe todas as facilidades e informações para fomentar as exportações, criando um Centro de Informações para a Exportação;
- b) cooperar, em estreita coordenação com a CCE, na criação dos instrumentos de fomento à exportação adequados, quer para a iniciativa privada quer aos órgãos governamentais participantes do processo de exportação, inclusive em organismos estaduais voltados ao incremento das atividades de exportação;
- c) coordenar a elaboração de projetos de lei, de decretos e de atos executivos e submetê-los à consideração da CCE para processamento do Sistema Nacional de Fomento à Exportação que fosse adotado;
- d) estudar e propor a CCE as diretrizes básicas da política brasileira de exportação, sem dar ênfase à ação supletiva governamental quanto as atividades da iniciativa privada.

O Banco do Brasil, por sua posição privilegiada, no centro do sistema bancário brasileiro, e com a extensa rede de mais de 500 agências no Brasil e no exterior, deveria se constituir, no sistema, no suporte fundamental da nova política de exportação.

Como peças importantes no sistema participaram de suas atividades diversos órgãos governamentais e da iniciativa privada que atuavam na exportação, com base nas seguintes atribuições específicas, conforme observado no Quadro 3.

⁵⁴ MARTINS, L. *O estado capitalista e burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p.156-7.

Quadro 3 - Reestruturação do sistema de comércio exterior a partir de 1964

Órgãos	Campos de Atuação
Ministério das Relações Exteriores	Mercados externos Diplomacia ao serviço do comércio exterior Coordenação geral
Ministério da Fazenda	Tributação e política de incentivos fiscais
Carteira de Comércio Exterior - CACEX	Processamento burocrático
Carteira de Câmbio do Banco do Brasil	Câmbio e política cambial
Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI)	Produção exportável Financiamento do comércio exterior Criação do Balcão do Exportador
Carteira de Comércio Exterior e Câmbio	Crédito e financiamento
Ministério da Viação e Obras Públicas	Portos e transportes internacionais
Ministério de Indústria e Comércio	Promoção de produtos industriais
Comissão de Comércio Exterior - CCE	
Confederação Nacional da Indústria Confederação Nacional do Comércio e Confederação Rural Brasileira	Promoção da exportação
Instituto de Resseguros do Brasil	Criação do consórcio de seguros de crédito a exportação
Conselho de Política Aduaneira	Administrar e atualizar a política tarifária para fomentar o Comércio Exterior
Superintendência da Moeda e do Crédito SUMOC	Financiamento as exportações por meio da Inst.215 e 279
Banco Interamericano de Desenvolvimento	Recursos financeiros para o Banco do Brasil financiar exportações para A .Latina
Conselho de Desenvolvimento Industrial	Orientar estratégias de industrialização e de exportação de manufaturas
Conselho de Comércio Exterior	Gestão política de comércio exterior (órgão colegiado, com a função de coordenação)

Fonte: APEC- *A economia brasileira e suas perspectivas*, Junho 1965.

O objetivo do governo foi criar um Sistema Nacional de Fomento às Exportações, para a coordenação de todas as atividades de comércio exterior⁵⁵.

Coube aos empresários brasileiros se imbuírem de mentalidade exportadora e se organizarem para a exportação.

O PAEG apelava aos empresários privados com a finalidade que contribuíssem para a expansão das exportações, por meio das seguintes providências:

- a) criação de associações de exportadores e dinamização das já existentes, com organização adequada para promover pesquisas e mercados, amplos contatos com importadores potenciais de produtos brasileiros no exterior, propaganda internacional e assessoria aos empresários sobre problemas de exportação;
- b) amplo apoio e cooperação dos serviços governamentais de propaganda e promoção de vendas no exterior;
- c) missões e exposições industriais, periódicas e permanentes, no exterior;
- d) criação de empresas para exportação de artigos manufaturados para os países da ALALC e outras regiões.

A iniciativa privada passaria a ter papel decisivo no esforço de fomentar as exportações brasileiras. Entretanto, fatores negativos, resultantes da atuação ou da omissão da classe empresarial no esforço de fomentar as exportações, contribuíram para a estagnação da receita cambial do país, tais como:

- a) reduzida mentalidade exportadora, devido à falta de conhecimento das vantagens do comércio exterior;
- b) falta de agressividade para competir nos mercados externos;
- c) generalizada falta de conhecimento dos mercados externos;
- d) falta de preparo para competir nos mercados internacionais;
- e) falta de adequados instrumentos de promoção da exportação;
- f) desinteresse acentuado para participar ativamente nos trabalhos governamentais de fomento à exportação;
- g) falta de associativismo para romper as barreiras do comércio externo;
- h) descontinuidade das exportações, seguindo uma tendência anticíclica, isto é, quando caía a atividade econômica interna se vendia para o exterior, quando melhorava o mercado interno as exportações eram abandonadas;

⁵⁵ *A Economia Brasileira e suas Perspectivas, op. cit., p.216.*

- i) falta de cuidado na manutenção dos padrões de qualidade e de apresentação dos produtos exportados;
- j) falta de propaganda e de estratégia de mercado de produtos brasileiros no exterior.

Para corrigir tais deficiências, na época foram sugeridas as seguintes diretrizes de atuação dos exportadores nos trabalhos de fomento à exportação:

- a) criação de organismos adequados, para promoção da exportação de âmbito federal e estadual;
- b) realização de campanhas de esclarecimento sobre as vantagens da exportação para o país e para os exportadores, visando criar mentalidade de exportação entre os produtores nacionais de artigos exportáveis;
- c) pesquisa das técnicas de comerciar nos mercados externos, promovendo cursos para difundi-las de forma geral pelo país;
- d) criação de entidades que congregassem produtores nacionais para promoção conjunta da venda de seus produtos aos mercados externos, possibilitando a redução de custos e para estabelecer, uma base de competição quanto a preços;
- e) participação mais ativa de entidades e de especialistas da iniciativa particular nos trabalhos governamentais de fomento a exportação⁵⁶.

2 As razões econômicas da exportação de manufaturas e de matérias primas elaboradas

No Governo Castelo Branco a exportação de manufaturas e produtos semi-elaborados recebeu especial atenção. Em setembro de 1964, a SUMOC adotou duas Instruções, as de números 278 e 279, que buscavam incentivar as exportações. A primeira reformulou o sistema de financiamento para exportação de produtos manufaturados, e, a outra concedeu facilidades para as importações efetuadas pelos exportadores de manufaturados, ao permitir que utilizassem parte das divisas obtidas na exportação para importação de equipamentos e matérias primas.

Havia três razões principais para exigir que o Brasil deixasse suas exportações tradicionais de produtos agropecuários e minerais, para ingressar

⁵⁶ Idem, *Ibidem*.

decididamente em uma fase de exportação de semi manufatura e artigos industriais, inclusive máquinas e outros bens de capital.

Em primeiro lugar, a necessidade de diversificar a sua pauta de exportações, com o objetivo de minorar o efeito negativo das violentas variações de preços a que estavam sujeitos (e ainda estão) a maioria dos produtos primários (commodities), aumentando a resistência da economia nacional às flutuações cíclicas do comércio internacional.

Em segundo lugar, a necessidade de aumentar a receita de divisas cujo crescimento (base da exportação de produtos tradicionais) não havia sido suficiente para atender as importações indispensáveis ao desenvolvimento econômico do país.

E havia a percepção da importância do comércio exterior como meio de ampliação do mercado e das possibilidades de industrialização, sem o qual não poderiam se instalar no país, com o rendimento desejado, certas indústrias básicas, cujas escalas mínimas ultrapassassem a capacidade limitada de absorção do mercado consumidor nacional.

Para a consecução do objetivo de expandir a exportação de produtos industriais, um dos caminhos propostos foi a criação de um mercado comum latino-americano, a ALALC.

A criação de uma mentalidade exportadora proporcionaria à indústria brasileira a possibilidade de utilizar a sua capacidade ociosa, particularmente nos momentos de retração do mercado interno.

Os instrumentos que motivaram nossas vendas de manufaturados, no ano de 1965, foram:

- a) o aumento das operações de “drawback”, Lei nº 3244, de 14/8/1957, que permitia importar insumos com incentivos fiscais para poder exportar;
- b) o avanço das concessões na ALALC e o Tratado de Montevidéu, de 18 de fevereiro de 1960, que criaram incentivos para a venda de manufaturas na região pela remoção das barreiras alfandegárias dos países membros do mercado comum;
- c) o financiamento às exportações de manufaturados, por meio da Instrução nº 215, de 25/9/1961, da SUMOC;

- d) a vinculação das exportações de manufaturas às importações de petróleo (Decreto nº 53.982 de 25/6/1964) exigindo reciprocidade de nossos fornecedores;
- e) os exportadores de manufaturados utilizavam parte das divisas resultantes de suas exportações na compra de matérias primas e equipamentos (Instrução nº 279, de 10/9/1964, da SUMOC);
- f) a isenção do imposto de consumo para os produtos industriais, quando destinados à exportação (Lei nº 4502, de 10/ 11/64);
- g) a redução do imposto de renda dos exportadores de manufaturados (Lei nº 4 663, de 3/6/1965);
- h) o seguro de crédito à exportação (Lei nº 4678, de 16/6/1965)⁵⁷.

Concessões na ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio)

A América Latina era o principal mercado para os manufaturados brasileiros, e mais de 60% de nossas exportações se destinaram, em 1965, aos países do continente.

O tratamento preferencial que a Associação Latino-Americana de Livre Comércio outorgou aos produtos industriais brasileiros provocou sensível expansão em nossas vendas na região, que passaram de 36 milhões de dólares, em 1962, primeiro ano de efetivação, para 110 milhões, em 1965.

Tabela 5 - Exportações brasileiras (US\$ 1.000.000)

Anos	Manufaturados		Outros produtos		Total
	Valor	%	Valor	%	
1960	21	1,7	1.248	98,3	1.269
1961	36	2,6	1.367	97,4	1.403
1962	33	2,7	1.181	97,3	1.214
1963	37	2,6	1.369	97,4	1.406
1964	70	4,9	1.360	95,1	1.430
1965	110	6,9	1.485	93,1	1.595

Fonte: *Conjuntura Econômica*. FGV, Maio 1966, p. 62

⁵⁷ Exportação de Manufaturados. *Conjuntura Econômica*. FGV, nº 5, maio de 1966, p.61.

O sistema *drawback*

Estabeleceu o artigo 37, da Lei nº 3244, de 14/08/1957, que poderia ser concedida a revisão, total ou parcial, do imposto de importação sobre mercadorias utilizadas na composição de outras a serem exportadas. A regulamentação foi no Decreto nº 50485, de 25/4/61, que não proporcionou o ritmo desejado para as nossas exportações, foi, em 16/6/64, revogado e substituído pelo decreto nº 53967.

Este último decreto, em seu artigo 3º, apresentava três possibilidades para a aplicação do “*drawback*”:

- a) a suspensão do pagamento do imposto devido, condicionada a plano de importação-exportação previamente aprovado, até a comprovação da exportação;
- b) a franquia do imposto sobre importação posterior de mercadoria, em quantidade e qualidade equivalentes à de origem estrangeira utilizada no produto exportado;
- c) a restituição do imposto pago. A diferença entre os decretos nº 50485 e nº 53967 estava contida no item b, que admitia a exportação como a primeira fase da operação, dispensando o exportador do pagamento do imposto aduaneiro nas importações vindouras que se destinassem à simples reposição de mercadoria exportada.

Exportações financiadas

Pela Instrução nº 215, de 25/9/1961, da SUMOC, ficou a CACEX autorizada a licenciar a exportação financiada de bens de capital e de consumo duráveis, desde que o financiamento em moeda estrangeira não excedesse 80% do valor faturado e o prazo fosse igual ou superior a 360 dias.

Posteriormente, as Instruções nº 250 e nº 278, respectivamente de 3/9/1963 e 10/9/1964, aprimoram o sistema de crédito, que pode ser resumido no seguinte esquema:

- a) pagamento à vista de 20% do valor da exportação;
- b) financiado pela CACEX:
 - no primeiro ano integral;
 - nos outros anos, 75% do crédito restante no fim do 1º ano;
 - financiamento do exportador, 25% do crédito restante no fim do primeiro ano.

O exportador também financiava uma parte da operação, tanto menor quanto maior fosse o compromisso de pagamento durante o primeiro ano, que era de integral financiamento da Carteira de Comércio Exterior.

Quadro 4 - Exportações financiadas 1965 (valor em US\$ 1.000)

Mercadorias	Argentina	Bolívia	Colômbia	Guatemala	Honduras	México	Peru
Empilhadeiras	272	-	-	-	-	-	-
Escavadeiras	124	-	-	-	-	-	-
Rolo compactador	31	-	22	-	-	17	6
Matrizes	1.500	-	-	-	-	-	-
Veículos Automóveis	19	40	-	29	34	-	176
Chassis	15	-	-	-	-	-	-
Tornos	-	-	-	-	-	-	48
Máquinas para a indústria:							
Do fumo	51	-	-	-	-	-	-
Do vidro	32	-	-	-	-	-	-
Gráfica	-	-	-	-	-	-	10
De celulose	58	-	-	-	-	-	-
Total	2.102	40	22	29	34	17	240

Fonte: FGV - *Conjuntura Econômica*, Maio 1966

Tal sistema pretendia induzir o exportador a obter do importador uma quota parte maior no primeiro ano, diminuindo o valor restante da dívida a ser resgatado nos outros anos.

Durante o ano de 1964, o Banco do Brasil e o Banco Interamericano do Desenvolvimento estabeleceram um acordo, pelo qual este último refinanciaria os créditos concedidos pelo primeiro, até o montante de 3 milhões de dólares, para exportações destinadas à América Latina.

Os juros e os prazos de financiamento não eram rígidos, dependendo da natureza do material exportado. A Lei nº 4678 de 16/6/1965, regulamentada pelo Decreto nº 57286, de 18/11/1965, estabeleceu as normas para concessão, no Brasil, do seguro de crédito à exportação.

Os riscos a serem cobertos pelo seguro brasileiro assim se distribuíam:

- 1) riscos comerciais: incapacidade definitiva do importador para liquidar seu débito;
- 2) riscos políticos: medidas de caráter governamental que impedissem o pagamento da dívida;
- 3) riscos extraordinários: conseqüências de acontecimentos catastróficos.

Tal como na operação de financiamento, em que o exportador participava de uma quota de crédito concedido, no seguro também cabia ao exportador uma parcela nas perdas líquidas definitivas que não pudessem ser objeto de seguro ou garantia de terceiros⁵⁸.

2.1 Composição da pauta de exportações brasileiras no período 1963-1969

A composição da pauta das exportações no período 1963-1969, como observamos na Tabela 6, permite concluir que:

- a) a diversificação é uma realidade decorrente da perda de participação do café, que passou de 53,1% da pauta em 1963, para 35,2% em 1969, e nela participaram não só os produtos manufaturados como os primários diversos (alimentos, matérias primas em bruto e preparados e semi manufaturados);
- b) O grupo de manufaturados mais sofisticados (classes 6, 7 e 8) passou de 1,4% da pauta, em 1963, para 6,5%, em 1969, o que significou crescimento médio anual da ordem de 30%, mas, mesmo com o alto grau de dinamismo, esse grupo de produtos ainda não possuía grande significação em termos de receita cambial.

⁵⁸ Idem, p.63-64.

Tabela 6 - Composição da pauta de exportações período 1963/69 anos -% em valor total da pauta

Produtos	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Café em grão	53,1	53,0	44,3	45,7	42,6	41,2	35,2
Algodão	8,1	7,8	6,0	6,6	5,8	7,0	8,5
Hematita	5,0	5,6	6,5	6,1	6,2	5,6	6,4
Açúcar	4,5	2,3	3,4	4,8	4,9	5,4	4,5
Madeira serrada	2,7	3,5	3,6	3,6	3,3	4,1	3,1
Cacau em amêndoas	3,6	3,2	2,6	3,0	3,6	2,5	4,5
Manganês	1,8	1,4	1,8	1,6	0,8	1,3	0,7
Carne bovina	0,3	0,8	1,3	0,6	0,2	0,7	1,8
Cereais	2,6	0,4	3,7	4,8	3,6	4,1	3,0
Madeiras preparadas	-	0,1	0,2	0,4	0,4	0,6	1,1
Outros produtos (não tradicionais-alimentos e matérias primas)	11,8	9,9	9,1	11,1	10,7	10,6	13,0
Manufaturados:	1,4	3,6	5,9	4,3	6,8	5,6	6,5
Classe 6 (Máquinas e veículos)	0,7	1,3	1,8	2,0	2,6	2,2	2,6
Classe 7 (Manufaturados classificados segundo a matéria prima)	0,6	2,2	3,9	2,1	3,9	3,1	3,5
Classe 8 (Manufaturas Diversas)	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Total	86,8	91,6	88,4	92,6	88,9	88,7	88,3
Outros produtos tradicionais	13,2	8,4	11,6	7,4	11,1	11,3	11,7

Fonte: CACEX -Elaboração IPEA

As observações iniciais indicam que o crescimento de valor exportado derivou tanto do maior dinamismo de alguns produtos tradicionais como da diversificação da pauta, e neste último caso, a presença dos manufaturados mais sofisticados era ainda pequena, não obstante a apreciável taxa média de crescimento.

As exportações brasileiras apresentaram um aumento de US\$ 24 milhões em 1964, em relação ao ano anterior, cerca de 1,7%. A pequena melhora deveu principalmente ao aumento dos preços do café no mercado internacional, embora a quantidade total exportada deste produto fosse menor, devido à política brasileira de defesa dos preços, mas os resultados foram positivos: o aumento de 32,8% no preço compensou a queda da quantidade vendida, gerando receita mais elevada. Houve alguma oscilação nos demais produtos de exportação, mas foi significativo o aumento da quantidade de produtos manufaturados e de máquinas, que passou de US\$ 39,3 milhões em 1963 para US\$ 74,4 milhões em 1964.

A participação dos manufaturados na pauta brasileiras, na Tabela 7 se elevou de 1,4% para 3,6%. Os resultados favoráveis das exportações parecem ser mais

efeito do aumento da capacidade ociosa existente na indústria do que das medidas adotadas para o incremento.

Em 1965, o saldo comercial foi mais que o dobro do observado em 1964, com o aumento das exportações e diminuição das importações, e, provocou o maior saldo positivo do balanço de pagamentos em dez anos. As vendas no exterior totalizaram US\$ 1596 milhões, ultrapassando em US\$ 165 milhões o valor registrado em 1964. O aumento foi gerado por uma combinação de um pequeno aumento dos preços, cerca de 1%, com um aumento significativo da quantidade exportada, cerca de 10%.

Os produtos que mais cresceram em 1965 devido as políticas de incentivos ocorridas em 1964, aparecem na Tabela 7.

Tabela 7 - Ano de 1965- taxa de crescimento global das exportações 11,6%

Produtos mais destacados	Taxas de crescimento	Participação na pauta
Minério de ferro	28%	6,5%
Classe 7 (Manufaturas classificadas)	96%	3,9%
Madeira serrada	14%	3,6%
Açúcar demerara	64%	3,4%
Classe 6 (Máquinas e veículos)	58%	1,8%
Manganês	42%	1,8%
Milho	853%	1,7%
Óleo de mamona	9%	1,7%
Arroz	790%	1,5%
Carne congelada	84%	1,3%
Outros produtos de origem agropecuária	35%	13,1%
Total	-	39,4%

Fonte: CACEX

Em 1965, ocorreram dois fatores decisivos: a promoção intensiva dos produtos manufaturados concomitantemente com a queda da demanda interna pelos mesmos e a abundância das safras agrícolas, com excedentes exportáveis apreciáveis.

As exportações de produtos industriais se elevaram cerca de 62%, as de produtos alimentares, 227%. As exportações de produtos de pequeno porte, como pinho, carne congelada e sisal tiveram grande aumento.

O crescimento dos produtos manufaturados foi destacado: sua participação na pauta de exportações brasileiras evoluiu de 3,6% em 1964 para 5,9% em 1965. Devemos considerar que o reajuste na taxa cambial em 1964 e no segundo semestre de 1965 tornou mais atraente as exportações além da eliminação de uma série de exigências burocráticas e o financiamento das exportações, garantindo, maiores níveis de exportação de produtos industriais.

A participação das exportações de café na receita total das exportações, que entre 1961 e 1964 estava se mantendo em torno de 53%, no ano de 1965 caiu para 45%.

Os esforços do governo brasileiro quanto ao café se concentraram em duas frentes: a regularização do mercado interno, e, o fortalecimento das medidas adotadas pelo Convênio Internacional do Café (CIC), que efetivou o sistema de quota-preço, conforme sugestão brasileira. Segundo este sistema, o volume global da quota de exportação variava - para mais ou para menos- sempre que os preços “indicativos” se situassem fora do limite prefixado (superior de 44 centavos de US\$ e inferior, 38 centavos), sofrendo ajustes automáticos, a fim de se obter relativa estabilidade de preços no mercado. Tais medidas adotadas no plano internacional redundaram em sacrifício para o Brasil, que renunciou a uma política mais agressiva de vendas no mercado externo.

Para regularizar o mercado interno, o governo garantiu a compra dos excedentes exportáveis, inclusive a compra imediata da safra 1965/1966 desde o início da sua comercialização, desestimulou o plantio do café e estimulou a diversificação agrícola.

Por outro lado, as condições de preço internacional da maioria dos produtos não estava em configuração favorável, o que é comprovado pelo fato de vários dos denominados produtos tradicionais terem experimentado quedas apreciáveis: café em grãos -7%; cacau em amêndoas , -10%; algodão em rama, -12%; fumo em folhas, -7%; sisal, -27% e lã, -36%.

Tais dados comprovam que os aumentos dos valores exportados da maioria dos produtos relacionados foram devidos a sensíveis elevações de volume, só possíveis no caso de produtos nos quais a participação brasileira no mercado internacional era marginal.

No ano de 1966, foram recuperados os preços dos três principais produtos tradicionais: café, cacau e algodão. O aumento do preço do café apenas compensou a queda sofrida em 1965 e o mesmo ocorreu com o algodão em rama, consequência ainda das condições agrícolas favoráveis do ano anterior.

A partir de 1966, passaram a melhorar as perspectivas de preços do cacau, em virtude da intensificação da demanda, concomitante com problemas na oferta africana. A madeira serrada foi beneficiada por condições externas favoráveis, que começaram a se evidenciar na tendência dos preços para alta.

Excetuados esses dois produtos, todos os aumentos dos valores exportados foram devidos à expansão dos volumes, permanecendo os preços médios estáveis na maior parte dos produtos agropecuários, ou mesmo em baixa, no caso de café, algodão e açúcar.

Por outro lado, contribuiu para o desempenho global mais modesto, em 4,8%, o decréscimo do valor exportado dos produtos: ferro (-1%), óleo de mamona -10%, sisal -6% fumo em folhas -17%, manganês -8% e manufaturados da classe 7 -45%, que experimentaram quedas nos preços médios.

Tabela 8 - Ano de 1966 - taxa de crescimento global das exportações 4,8%

Produtos mais destacados	Taxa de crescimento (Valor)	Participação na pauta
Café em grão	8%	45,7%
Algodão em rama	16%	6,6%
Açúcar demerara	49%	4,8%
Madeira serrada	7%	3,6%
Cacau em amêndoas	24%	3,0%
Arroz	10%	2,0%
Manufaturas classe 6	15%	2,0%
Milho	13%	1,9%
Lã	69%	1,5%
Peles e couros	42%	1,3%
Total	-	72,4%

Fonte: CACEX

Tabela 9 - Produtos exportados em baixa

Produtos mais destacados	Taxa de crescimento (Valor)	Participação na pauta
Café em grão	-8%	42%
Algodão em rama	-14%	5,8%
Açúcar	-1%	4,9%
Sisal	-30%	1,0%
Madeira	-9%	3,3%
Fumo	-7%	1,2%
Arroz	-77%	0,5%
Milho	-30%	1,3%
Manganês	-48%	0,8%
Lã	-22%	1,2%
Castanha do Pará	-33%	1,0%
Carne congelada	-62%	0,2%
Peles e couros	-11%	0,2%
Total	-	64,0%

Fonte: CACEX

Em 1966, o balanço de pagamentos brasileiro apresentou um superávit cerca de 54% a mais do que o resultado do ano anterior, resultando do aumento das importações, notadamente máquinas e equipamentos. A balança comercial apresentou um superávit de US\$ 438 milhões, contra US\$ 655 milhões em 1965, uma redução, portanto, de 67%. As exportações foram recordes e atingiram o total de US\$ 1741 milhões, superando em 9% o índice alcançado no ano anterior.

As exportações de café foram as principais responsáveis pelo acréscimo da receita auferida no ano em análise, já que suas vendas recuperaram a posição perdida no ano anterior. Foram exportadas 1014 mil toneladas, contra 809 mil em 1965, quanto ao valor, a receita total foi da ordem US\$ 777 milhões, contra US\$ 706 em 1965, crescimento menor ao volume exportado, o que denota nova redução no preço médio do café.

Quanto aos demais produtos de exportação, apresentaram resultados positivos: o algodão 16,6%, o açúcar 41,9% e o cacau 73,9%, tendo este último tido apreciável crescimento nas quantidades vendidas e forte recuperação em seus preços internacionais.

Apesar do ano de 1967 ter sido o ano mais favorável para as exportações de manufaturados (classes 6 e 7), o desempenho global da pauta foi o mais fraco em termos de taxa de crescimento (-1,0%), de todo o período considerado.

Estiveram em alta os preços de cacau em amêndoas, óleo de mamona e café solúvel, três dos produtos que contribuíram para a quase manutenção da receita cambial.

A soja e alguns outros produtos agrícolas figuraram também na lista, bem como o minério de ferro, que não obstante a queda do preço médio, conseguiu crescer em valor.

A lista dos itens em baixa, contudo foi bem mais extensa, nela figurando o café, o algodão, o açúcar, o sisal, a madeira, etc. Produtos, que à exceção da madeira serrada, tiveram seus preços em baixa.

Verificaram-se concomitantemente, baixas de preços e de quantidades exportadas. No computo geral, 35,4% do valor da pauta dos produtos elevaram-se em relação ao ano anterior, enquanto 64,0% decresceram.

Tais dados nos sugerem algumas hipóteses sobre o dinamismo do setor exportador.

De 1965 a 1967 ocorreram os seguintes fatos:

- a) excelentes safras agrícolas, que permitiram excedentes exportáveis, basicamente de produtos não tradicionais, ocasionando a elevação da receita cambial, em alguns casos mesmo com os preços médios baixos;
- b) crises sucessivas de demanda interna, que tornaram a exportação desejável, na medida em que permitiam a utilização da capacidade industrial instalada, mesmo que tais vendas se fizessem a preços inferiores ao custo médio dos produtos;
- c) e as medidas de política econômica de promoção de exportações, adotadas a partir de meados de 1964, como: desvalorizações cambiais periódicas, simplificações burocráticas e algumas isenções tributárias⁵⁹.

⁵⁹ VON DOELLINGER, C. et alii. *Exportações Dinâmicas Brasileiras*. Relatório de Pesquisa nº 2. IPEA/INPES. Rio de Janeiro, 1977, p.9-14.

Tabela 10 - Ano de 1967 - Taxa de crescimento global das exportações -1,0%

Produtos mais destacados	Taxa de crescimento(Valor)	Participação na pauta
Minério de ferro	1%	6,2%
Manufaturados Classe 7	90%	3,9%
Cacau	17%	3,6%
Manufaturados Classe 6	31%	2,6%
Óleo de mamona	4%	1,4%
Soja	121%	1,8%
Outros produtos primários	39%	14,2%
Café solúvel	197%	1,7%
Total	—	35,4%

Fonte: CACEX

3 As importações e sua contribuição ao crescimento econômico

As importações, de acordo com o PAEG, obedeceram a duas preocupações básicas:

- 1) a preservação de suprimento regular, de matérias primas, produtos intermediários e bens de capital;
- 2) a garantia de proteção à indústria nacional para o seu desenvolvimento e consolidação, exceto no caso de práticas monopólicas lesivas ao interesse nacional⁶⁰.

Maiores importações significaram, em linhas gerais, maior entrada de bens de produção para os setores que deles careciam; melhoria no suprimento de matérias primas, para o mercado interno e ou externo; eliminação dos pontos de estrangulamento na indústria, transportes etc., e aumento da própria capacidade de exportação⁶¹.

Consensualmente, a importação tende a elevar a produtividade econômica e contribui para remover a escassez de oferta, estabilizando os preços na economia.

Na fase em que se procurou conter a inflação brasileira, um dos problemas enfrentados foi o da estabilização das importações, movimento contrario ao ocorrido com as exportações, que cresceram, gerando pressão inflacionária e um grande salto das reservas acumuladas pelo país (450 milhões de dólares em 1966).

⁶⁰ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. Op.cit., p.48.

⁶¹ Comércio Exterior - Nova Política Econômica. *Conjuntura Econômica*. FGV, nº 2, fevereiro de 1966, p.41.

A inelasticidade das importações foi motivada, em grande parte, pela necessidade de refrear a atividade interna descontrolada pela crise e, a atualização da taxa de câmbio (depreciação) fez com que os setores que operavam sem a preocupação de custos baixos (importações subsidiadas) revissem suas posições. Tais fatores impediram a absorção de grande parte do saldo da balança comercial, que poderia ter sido gasto com importações, provocando emissões de dinheiro para a compra de divisas, decorrentes do aumento da exportação, influenciando negativamente no processo inflacionário. O aspecto negativo da falta de importações veio a diminuir no segundo semestre de 1965 com a ativação das compras no exterior.

Houve a recuperação nas aquisições de máquinas, veículos e produtos químicos e farmacêuticos, e na entrada de manufaturas, indicando recuperação da atividade interna. As compras de trigo, por outro lado, se mantiveram coerentes com as necessidades de consumo e com o nível da produção nacional, ao passo que os gastos com petróleo continuaram, no primeiro semestre de 1966, com tendência de declínio, como resultado do aumento da produção interna.

As importações em 1966 cresceram 39% em relação ao ano anterior;este foi o resultado mais positivo das transações externas do país, uma vez que as importações se concentraram na aquisição de bens de capital, matérias primas e produtos semi-elaborados, demonstrando o reaquecimento da atividade industrial.

Na política adotada pelo governo da transferência lenta de produtos da categoria especial para geral, sem criar problemas para a indústria interna, obedeceu à filosofia da própria Lei de Tarifas, com o objetivo de reduzir custos para o consumidor.

Quadro 5 - Importações brasileiras

	US mil				
	1963	1964	1965	1966	1967
Animais vivos	4.795	1.936	1.409	1.706	2.923
Matérias-primas	332.753	370.337	272.233	307.940	323.831
Alimentos e bebidas	250.655	297.606	213.202	276.131	326.468
Produtos químicos	179.465	148.127	174.162	226.109	230.342
Farmacêuticos e semelhantes	-	-	-	-	-
Maquinaria e veículos	436.461	305.719	244.296	381.323	475.002
Manufaturados classificados	240.510	161.116	155.063	248.558	233.232
Segundo a matéria-prima					
Artigos manufaturados diversos	40.117	35.402	33.351	51.126	61.340
Ouro, moeda e transações especiais	2.092	1.577	2.707	3.323	14.291
Total	1.486.848	1.321.820	1.096.423	1.496.216	1.667.429
Trigo e petróleo e derivados					
	US milhões				
Trigo	139	176	114	142	153
Petróleo e derivados	194	180	157	169	155
Total	333	356	271	311	308

Fonte: Banco Central e Ministério da Fazenda. Citado em APEC, - 1965, 1966 e 1967

O comportamento da capacidade de importar

A capacidade de importar do país, definida pela soma algébrica da exportação de mercadorias, mais o saldo líquido dos serviços, mais o ingresso líquido de capitais do exterior, não se comportou de maneira satisfatória para o seu desenvolvimento.

O quantum de exportações esteve praticamente estagnado entre os anos do período 1947-1963, decresceu de 1948 até a metade da década dos 50, para se elevar desde então.

Essa tendência à recuperação foi mais que compensada pelo comportamento adverso das relações de troca, que é o índice dos preços de exportação dividido pelo índice de preços de importação.

Em conseqüência, o poder aquisitivo das exportações, que é o “quantum” exportado mais o efeito das variações nas relações de troca, que vinha em aumento nos primeiros anos do período, tendeu ao estancamento e, posteriormente, ao declínio.

Quadro 6 - Capacidade de importar e importações

Anos	Capacidade de importar e importações (em milhões de dólares de 1953)									
	Exportação de mercadorias (a preços de 1953) (A)	Efeito das variações na relações de troca (B)	Poder aquisitivo das exportações de mercadorias (C)	Saldo dos serviços (a preços de 1953) (2) (D)	Amortizações (a preços de 1953) (E)	Capacidade de importar (exc. ingressos de capitais) (F)	Ingresso líquido de capital (3) (G)	Capacidade de importar total (H)	Importações efetivas (valor FOB) (I)	Insuficiência de capacidade de importar (J)
1947	1 961	- 1 079	882	-195	36	651	33	684	778	-94
1948	2 005	-1 122	883	-204	46	633	20	653	675	-22
1949	1 803	-847	956	-202	93	661	37	698	824	-126
1950	1 562	-109	1 453	-304	91	1 058	31	1 098	1 004	+85
1951	1 686	-84	1 602	-418	24	1 160	35	1 195	1 521	-326
1952	1 375	-138	1 237	-292	53	992	57	1 049	1 480	-431
1953	1 539		1 539	-554	46	1 139	91	1 230	1 116	+114
1954	1 331	453	1 784	-391	154	1 239	128	1 367	1 618	-251
1955	1 526	275	1 801	-390	177	1 234	168	1 402	1 392	+10
1956	1 665	217	1 882	-466	237	1 179	413	1 592	1 324	+268
1957	1 530	260	1 790	-459	310	1 021	74	1 595	1 647	-52
1958	1 480	281	1 761	-434	456	871	675	1 546	1 661	-115
1959	1 806	163	1 969	-574	580	815	850	1 665	1 862	-197
1960	1 813	18	1 831	-681	594	556	625	1 181	1 874	-683
1961	1 976	-59	1 917	-499	434	984	878	1 862	1 770	92
1962	1 812	-290	1 522	-404	353	765	534	1 299	1 630	-331
1963	2 045	-348	1 697	-317	422	958	358	1 316	1 598	-282

Fonte: SUMOC. Publicado pela CEPAL e reproduzido pelo PAEG, p.122

Os saldos positivos nas contas de capitais, em boa parte diluídos pelo déficit no balanço de serviços, não foram suficientes para impedir que se interrompesse a tendência relativamente favorável da capacidade de importar, a partir de 1955. A curva de capacidade de importar, inclusive o ingresso de capitais se orienta em sentido oposto ao da curva de capacidade de importar, exclusive o ingresso de capitais.

O poder aquisitivo das exportações, embora ascendente até 1961, se elevou pouco, comparado com o período anterior, justamente quando se expandiram, rapidamente, as despesas do país com os serviços internacionais e a amortização dos empréstimos fatos que afetam a capacidade de importar do país.

A capacidade de importar, exclusive o ingresso de capitais, tornou-se a partir de 1957, cada vez mais insuficiente, até mesmo para atender ao suprimento de combustíveis, matérias primas, produtos intermediários e bens de capital requeridos pela produção corrente.

Segundo o PAEG, a capacidade de importar total somente se manteve em nível relativamente satisfatório, no período de 1955 a 1961, devido ao reforço financeiro que o país recebeu via empréstimos.

A limitação da capacidade de importar representou, no curto e no médio prazo, a maior limitação ao crescimento do produto nacional, estipulado em 6% ao ano pelo PAEG.

Neste caso, assistimos a um efeito inverso (*trade-off*) entre crescimento e equilíbrio externo, que é identificado em vários modelos de macroeconomia aberta como na teoria da absorção e no modelo *Mundell-Fleming*⁶². Em todos eles, o efeito inverso, (*trade-off*) surge na balança comercial e se explica por uma diferença entre a reação das exportações e importações a variações no PIB: as primeiras são supostas exógenas e as últimas endógenas. Assim, à medida que a economia cresce, as importações tendem a crescer também, enquanto as exportações, *ceteris paribus*, ficam inalteradas, porque elas não têm relação direta com a renda interna, mas sim com a renda externa.

⁶² Modelo Mundell-Fleming: Ambos autores introduziram o regime de taxa de câmbio no estudo da eficiência relativa da política monetária e da política fiscal, com o objetivo de diminuir o desemprego. Mostraram que a característica do câmbio fixo ou flexível não afeta a eficácia das políticas econômicas, desde que se supunha uma certa mobilidade de capital. Para Mundell é conveniente atribuir à política monetária a busca do equilíbrio externo no balanço de pagamentos, e à política fiscal, a busca do equilíbrio interno no combate a inflação e ao desemprego.

O crescimento do produto real, com taxa de 6% para 1965 e 1966, como previsto no PAEG, requereria uma expansão pelo menos igual das importações, devido à necessidade de reduzir a pressão inflacionária e às perspectivas de acréscimo da relação capital/produto do processo substitutivo de importações. Por outro lado, a necessidade de liquidação das dívidas externas continuou afetando negativamente a capacidade de importar.

O ingresso de capitais estrangeiros, sob a forma de investimentos diretos, poderia contribuir para reforçar essa capacidade, mas era elemento de natureza aleatória, e, este tipo de capital, esperado pelo PAEG, acabou por não comparecer na quantidade esperada.

Assim, a não ser que melhorasse a relação de intercâmbio, o aumento da capacidade de importar teria que depender, quase que inteiramente, do volume de exportações.

O controle das importações

Coube ao Departamento Geral de Importações da CACEX executar a política de controle das importações, para manter o equilíbrio das contas externas.

O organismo encarregado da política aduaneira no Brasil deveria ser o CPA, a quem cabia utilizar o Imposto de Importação e estabelecer tarifas *ad valorem*, visando adaptar o mecanismo aduaneiro às necessidades de desenvolvimento e a proteção do trabalho nacional.

O controle das importações, sob a forma de proibição ou suspensão temporária de fornecimento da guia, foi também conferido ao CONCEX, enquanto mecanismo de gestão política de comércio exterior.

O órgão competente para proceder ao exame de similaridade, de acordo com a legislação que instituiu e regulamentou o procedimento, Decreto-lei nº 37, de 18/11/1966, e, Decreto-lei nº 61574, de 20 de outubro de 1967, era o Conselho de Política Aduaneira, colegiado interministerial da área do Ministério da Fazenda.

O CPA delegou a competência para exame de similaridade à CACEX, exceto para projeto de investimentos nas áreas sob jurisdição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) pela Resolução do CPA, No 497, de 14/11/67.

Segundo informações da CACEX, a grande maioria dos projetos estava em sua jurisdição, sendo residual a proporção de exames efetuados pelo CPA.

No entanto, cabia ao CPA a palavra final no caso de haver discordância entre a CACEX e os investidores. O CPA tinha poder para decidir sobre os casos omissos e sobre os recursos contra decisões relativas ao conceito de similaridade.

Isto não impedia a existência de atritos e fricções entre as duas agências, em termos de maior ou menor liberalidade na “aplicação da lei do similar.” Pelo que podemos verificar, a imagem da CACEX junto ao CPA e aos investidores era a de um órgão excessivamente rígido e inflexível, enquanto o CPA era visto pela CACEX e pelos produtores locais de bens de capital como muito liberal.

A CACEX foi sempre defensora convicta da política de substituição de importações, recebendo uma avaliação muito positiva por parte das classes produtoras. Por sua vez, o CPA, sob jurisdição direta do Ministro da Fazenda, se via na obrigação de conciliar as contradições da própria política governamental, tornando-se alvo das simpatias dos investidores e dos importadores⁶³.

Os desencontros de interesses entre o setor privado e o público tornou inevitável a criação de um sistema de negociação, institucionalizado por meio da prática dos chamados “acordos de participação nacional”, e o nacional, no caso, era considerado o produto fabricado no país por empresa brasileira ou estrangeira.

Eram considerados similares aos estrangeiros os produtos de fabricação local em condições de substituir o importado, observadas três condições básicas: qualidade equivalente e especificações adequadas ao fim que se destinava; preço não superior ao custo de importação da mercadoria estrangeira, calculado o custo com preço normal acrescido dos tributos sobre a importação e de outros encargos de efeito semelhante; prazo de entrega normal ou corrente para o mesmo tipo de mercadoria. Esses conceitos não eram aplicáveis quando implicavam em fracionamento da peça ou máquina, com prejuízo da garantia de seu bom funcionamento ou retardamento do prazo de entrega ou montagem pelo Decreto-lei nº 61574 de 20/10/67, Art.1. Essa ressalva abriu a porta para controvérsias técnicas complicadas, tornando a importação de bens de capital bastante complexa.

⁶³ MARTINS, L. *O estado capitalista e burocracia no Brasil Pós-64*, op. cit., p.177.

4 A reforma tarifária brasileira e sua contribuição para o comércio exterior

No século XX, o Brasil adotou nova política tarifária no que se refere às suas importações em três ocasiões.

Ao iniciar-se o século XX, o Brasil possuía uma tarifa aduaneira mista, isto é, com alíquotas *ad valorem* e alíquotas específicas, como taxa fixa por unidade da mercadoria. As alíquotas específicas tinham seus níveis reajustáveis pela aplicação de parte da cobrança em “moeda de ouro”, o que as mantinha, aproximadamente, nos mesmos níveis originais quando se reduzia o valor da moeda papel.

A finalidade da taxa aduaneira era fiscal, destinada a obter meios orçamentários e, por isso mesmo, nos casos de alíquotas específicas, evitava, por meio da cláusula ouro, as possíveis reduções que a variação para menos do valor da moeda poderia provocar.

Em 1934 foi abolida a cobrança em “mil réis ouro” e revista a tarifa que passou a ser específica em sua totalidade e cobrada em moeda corrente, moeda papel. Podemos dizer que foi a mais infeliz revisão por que já passou o sistema tarifário brasileiro: refletiu os efeitos da grande depressão mundial, no momento em que esta chegava ao seu término.

Constituída em sua maior proporção por taxas *ad valorem*, a tarifa anterior provocara, enquanto durava a depressão, diminuição de receita do imposto aduaneiro, conseqüência da queda dos preços internacionais.

Terminada a II Guerra Mundial, o Brasil ingressou na fase dos acordos multilaterais de comércio, baseados principalmente em concessões aduaneiras, dispondo de uma tarifa rígida e inoperante, que não atendia a quaisquer das finalidades a que se poderia destinar. A inflação corroera o valor da alíquota específica e as necessidades prementes e imediatas de defesa da produção interna, que se desenvolvia, levaram o país a lançar mão de outras políticas, tal como a Lei nº 262, de 23/2/1948, que estabeleceu o regime de licença prévia para o intercâmbio externo a cargo da CEXIM.

A licença de importação, traduzindo um regime de restrições quantitativas, é uma das formas de controle subjetivas e, por isso, vulnerável a todos os erros intencionais ou não. A sua adoção pelo Brasil substituiu a tarifa protecionista, mas seus resultados não foram satisfatórios.

A defesa da produção interna se refugiou na política cambial, por meio de um sistema de taxas múltiplas e flutuantes, instituído pela Instrução nº 70 da SUMOC.

E o governo deliberou transferir para nova pauta aduaneira toda a proteção requerida e separar, definitivamente, os campos tarifário e cambial. A nova tarifa, Lei nº 3244 de 14/8/1957, foi uma das primeiras no mundo a seguir a nomenclatura aduaneira de Bruxelas, e em resumo visou a:

- a) criar uma reserva do mercado interno para a produção nacional quando esta fosse capaz de supri-lo em quantidade e qualidade;
- b) facilitar o desenvolvimento de produções já instaladas, mas ainda incapazes de suprir em sua totalidade o mercado interno;
- c) propiciar a instalação de produções substitutivas de certas importações;
- d) defender o balanço de pagamentos.

As autoridades monetárias consideraram que a taxação máxima de 150% *ad valorem* seria ainda insuficiente para a defesa do balanço de pagamentos então altamente deficitário. E foi acrescentado ao texto da lei o sistema de duas categorias cambiais: a categoria geral, em que permaneceu a maioria dos produtos, e a categoria especial, destinada àqueles cuja importação se pretendeu reduzir ao mínimo, pela oferta ínfima de divisas e pelo conseqüente nível proibitivo que a taxa de câmbio alcançava em tal categoria. É importante salientar que a categoria especial não visou conferir proteção, mas se destinou, exclusivamente, à defesa do balanço de pagamentos.

A Lei Tarifária de 1957 contribuiu para aceleração do surto industrial que o país atravessou, facilitando a importação de bens essenciais ao desenvolvimento e freando o influxo de artigos de consumo supérfluo, com forte influência no processo de substituição de importações.

Com a instituição da Lei de Tarifas de 1957, foi criado o CPA, e coube a este a tarefa de apuração da essencialidade dos bens importados e de verificação da existência de similar nacional, tendo em vista a redução ou isenção de impostos e a modificação de alíquotas *ad-valorem*.

A partir de 1964 a nova orientação da política econômico-financeira do governo modificou o quadro, abolindo os artificios cambiais e monetários.

Em certo momento, restou apenas a categoria especial de câmbio, cujo sentido deixou de existir, dado que se invertera a posição do balanço de pagamentos superavitário a partir de 1964.

Assim, também aquela categoria foi sendo reduzida, por meio da transferência gradativa dos produtos que a integravam para a categoria geral.

A tarifa voltava, lentamente, a ser o único instrumento de seleção das importações, mas não era a mesma de 1957. Negociações levadas a efeito no GATT haviam congelado, reduzido ou eliminado certas alíquotas para a maioria dos países com que negociava. A criação da ALALC havia provocado o estabelecimento de alíquotas preferenciais para os países da Zona. Paralelamente, os dois elementos de defesa do balanço de pagamentos, tarifa e câmbio, introduzidos em 1957, não tinham mais justificativa para sua presença, pois a posição se invertera. Embora reduzida, a categoria especial de câmbio existia ainda e, também, a faixa entre 100% e 150% de taxaço. As negociações do GATT, incidindo de preferência sobre produtos de que não tínhamos produção na época, ou cuja produção era incipiente, impediram o desenvolvimento ou a implantação de certos ramos da indústria.

O Decreto-lei nº 63, de 21/11/1966, que modificou a lei tarifária, apresentava uma característica curiosa: o retorno da tarifa aduaneira, a partir de 1º de março de 1967, e a sua verdadeira função de único instrumento selecionador das importações. A tarifa que acompanhou o Decreto-lei nº 63 anulou as concessões oferecidas pelo GATT, reduziu para 120% *ad valorem* a alíquota máxima, reduziu 25% e elevou 6% do total dos níveis taxados. As reduções visaram comprimir os níveis altos, com a natural repercussão nos níveis inferiores com eles relacionados.

As elevações tiveram como objetivo conceder maior proteção a determinados setores, principalmente aos de máquinas e as indústrias química.

A nova tarifa visava:

- a) eliminar as alíquotas muito altas que se justificavam na época da elaboração da Lei nº 3244/57, mas cuja manutenção teria efeitos negativos na composição dos preços internos;
- b) corrigir distorções acentuadas com o tempo, no tratamento de produtos que, em escala vertical, entram no processo produtivo nacional;

- c) reduzir a taxaço sobre ponderável parcela da importação constituída por produtos sem produção nacional ou cuja produção não se desenvolvera devidamente, objetivando benefício direto do consumidor ou da produção nacional, no caso das matérias primas;
- d) estabelecer proteção adequada para setores da produção estruturados ou desenvolvidos depois de 1957;
- e) promover a implantação de novas produções em setores que ainda não respondiam ao incentivo da crescente demanda interna;
- f) descongelar as alíquotas no GATT, a fim de promover total revisão daquelas negociações, e substituir as concessões cuja permanência obstruía, impedia o desenvolvimento ou a implantação de novas indústrias.

As repercussões da nova tarifa ficaram na dependência da evolução das próprias condições econômico-financeiras do país.

Depois de muitos anos de uso de controles adicionais indiretos de várias naturezas, o país voltava a conferir ao instrumento aduaneiro sua verdadeira função. Contudo, ele não é uma peça isolada, e, para que possa realmente corresponder às finalidades que lhe foram conferidas, deveria estar em perfeita harmonia com o conjunto dos demais setores da política econômico-financeira⁶⁴.

A conjuntura favorável no aspecto de reservas permitiu que fosse efetuada no final de 1966, para entrar em vigor a partir de março de 1967, uma reforma tarifária, que reduziu em 30% as tarifas médias de importação.

Bergsman e Malan⁶⁵, em 1970, apresentam os resultados obtidos da mensuração do nível de proteção vigente antes e depois da reforma tarifária do final de 1966. Em junho de 1966, a proteção sobre os produtos média de todos os setores, era de 85% e de 99% para a indústria manufatureira. O nível de proteção efetiva era de 118 e de 151%, respectivamente. Em abril de 1967, tais valores foram substancialmente reduzidos: a proteção sobre produtos caiu para 37% e 48% (média de todos os setores) e 48 e 73% (média das manufaturas). A pesar destas medidas

⁶⁴ A Reforma Tarifária- Origens e Repercussões. *Conjuntura Econômica*. FGV, nº 3, março de 1967, p.53-63.

⁶⁵ BERGSMAN, J; MALAN, P. Revista Brasileira de Economia. *A estrutura da produção industrial no Brasil*. FGV no. 5, abril/junho 1970.

não serem exatas, conforme os próprios autores alertam, e estarem sujeitas a grandes variações em um espaço de tempo curto, devido a inclusão de outros custos que não as tarifas, fornecem uma medida da redução tarifária empreendida.

A redução tarifária teve curta duração, pois em dezembro de 1968, a preocupação com os resultados disponíveis no balanço de pagamentos induziu a uma nova elevação de tarifas, praticamente voltando a situação anterior a março de 1967⁵⁹.

5 A reforma tarifária brasileira e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio

As reformas tarifária e cambial, levadas a efeito nos últimos meses de 1966 e princípio de 1967, afetaram diretamente as relações com os países membros do GATT, que mantinham comércio bilateral com o Brasil.

As negociações tarifárias, básicas naquele acordo, foram unilateralmente anuladas pelo Brasil, elevando o imposto aduaneiro cobrado no país para parte das mercadorias anteriormente negociadas.

As modificações na tarifa não procuraram aumentar mas sim reduzir, de forma significativa, os níveis de taxação. Houve produtos que, mesmo com a negociação anulada pelo Brasil, tiveram seus níveis de incidência rebaixados; outros mantiveram o mesmo nível e, finalmente, outros viram seus níveis elevados. A proporção sobre o total negociado foi de 29% de elevações, 26% de manutenções e 45% de reduções.

A virtual eliminação da categoria especial de câmbio representou reduções elevadas na proteção de fato concedida a muitos dos produtos negociados. Entretanto, para avaliar suas repercussões no GATT, convém recordar o funcionamento daquele acordo.

O GATT era um tratado multilateral de comércio que se propôs, por meio da redução dos níveis tarifários dos países membros, aumentar as relações comerciais entre as nações participantes.

Dessa maneira, o acordo proibia as quotas de importação, os impostos internos discriminatórios e o falseamento do cálculo do valor de mercadoria para fins alfandegários. Mas, possuía certo número de cláusulas escapatórias e estas, em certas circunstâncias, permitiam a efetivação de medidas, que o texto e a própria filosofia que o sustentam, proibiam.

A licença prévia de importação, embora condenada pelo GATT, era admitida na base da cláusula escapatória, como necessária ao equilíbrio do balanço de pagamentos.

O Brasil recorreu por duas vezes a essa cláusula escapatória: em 1956, pouco antes de entrar em vigor a nova tarifa, Lei nº 3244, de 14/8/1957, e, em 1967, depois da publicação do Decreto-lei nº 63, que anulava as concessões antes outorgadas e modificava as tarifas então em vigor.

6 A reforma tarifária de 1966

As negociações tarifárias de 1958, complementadas pelas de 1960, recompuseram, o equilíbrio entre concessões dadas e recebidas. Nos anos que se seguiram, os desafios da economia interna começaram a indicar a necessidade de retirar algumas das concessões. Nas negociações, em geral, a opção foi por reduzir ou anular as alíquotas tarifárias de produções ainda não instaladas no país, ou incapazes de atender às necessidades nacionais, garantindo a proteção às produções que ainda precisassem das concessões para sobreviver ou se desenvolver.

Com o correr do tempo, novas indústrias foram instaladas ou desenvolvidas e o fato de terem proteção reduzida ou anulada ameaçava perturbar sua expansão e, mesmo, sua sobrevivência.

Foi o que aconteceu em 1966, quando havia um grande número de produtos a serem retirados da lista de concessões do Brasil e o Governo Castelo Branco considerou chegado o momento de rever, em seu conjunto, as políticas tarifária e cambial do país.

O procedimento no âmbito da política tarifária foi modificá-la, anulando as concessões dadas e se dispondo a recomençar negociações totalmente novas, ou, retirar as concessões sobre produtos que necessitavam de maior proteção e trocá-las por concessões novas.

O Decreto-lei nº 63, de novembro de 1966, preparou o caminho para a implantação da nova tarifa a partir de 1/3/1967, e, como grande número de alíquotas negociadas haviam sido modificadas, anulou também os compromissos tarifários tomados pelo Brasil no GATT.

As concessões que foram dadas, em troca daquelas que o decreto-lei nº 63 retirava, continuaram em vigor. Os países que as concederam podiam, no entanto,

retirá-las a qualquer momento, até que em novas negociações o país tivesse reequilibrado a situação de exceção em que se encontrava.

A praxe, internacional era aguardar os novos entendimentos. Em torno da mesa de negociações comerciais, há um jogo de interesses defendido de forma feroz pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento⁶⁶.

A Reforma Tarifária Brasileira, e as Resoluções do Conselho de Política Aduaneira, que corrigiram as distorções nela encontradas, afetaram algumas margens de preferência de produtos negociados pelo Brasil na ALALC, de três maneiras: a) as ampliaram quando as alíquotas foram elevadas; b) as reduziram, quando as alíquotas foram reduzidas, permanecendo, não obstante, ainda acima do nível negociado; e, c) as eliminaram, quando as alíquotas foram eliminadas ou reduzidas ao nível da negociação.

O primeiro caso, de ampliação da margem de preferência, não colidia de qualquer modo com o Tratado de Montevidéu. O segundo caso, que envolvia redução da margem de preferência, devia ser devidamente qualificado, pois, quando a margem, embora reduzida, ainda permanecesse em nível, não haveria razão para reclamações.

O julgamento do que seja um nível razoável de preferência tem que ser feito em relação a cada produto envolvido na discussão. Em qualquer caso, a margem de preferência não pode ser de molde a forçar uma alíquota indevidamente elevada para terceiros países, sob pena de sacrifício permanente do consumidor interno, o que contrariava a própria filosofia da ALALC, que era, em última análise, a melhoria do padrão de vida de suas populações e não a proteção de produções anti-econômicas privilegiadas.

Haveria casos em que a margem de preferência resultante da reforma tarifária era tão reduzida que, de fato, não chegava a representar uma preferência, mas apenas uma pequena diferença, facilmente absorvível pelos concorrentes por meio de manipulações comerciais.

⁶⁶ A Reforma Tarifária- Origens e Repercussões. *Conjuntura Econômica*. FGV, n° 2, março de 1967, p.71-78.

Tabela 11 - Taxas Médias de Proteção Tarifária Nominal no Brasil -1968/1973 (%)

Atividades	Junho 1966	Abril 1967	Janeiro 1969	Novembro 1973
Agricultura	-	-	-	34
Produtos vegetais	36	10	-	-
Produtos animais	137	17	-	-
Indústria				
Mineração	27	14	-	22
Minerais não-metálicos	79	40	51	52
Metalurgia	54	34	47	40
Mecânica	48	34	44	38
Elétrica e comunicações	114	57	71	56
Material de transporte	108	57	91	43
Madeira	45	23	67	66
Mobiliário	132	68	87	76
Papel	93	48	58	49
Borracha	101	78	94	65
Couro	108	66	86	73
Química	53	34	29	22
Farmacêutica	48	37	29	21
Perfumaria	192	94	29	48
Plásticos	122	81	29	44
Têxtil	181	48	122	91
Calçado e vestuário	226	103	176	106
Alimentos	82	27	40	73
Bebidas	205	83	183	131
Fumo	193	78	167	141
Editorial	122	59	44	35
Diversos	104	58	60	42
Média por indústria	99	48	66	57

Fontes: IPEA/ Banco Mundial

A reforma tarifária de 1966, implementada em 1967, reduziu a tarifa alfandegária em média de 54% em termos nominais no período de 1964-66, para 39% em 1967, o que levava a crer que a economia iria ter aumentos apreciáveis de competitividade industrial e maior eficiência na alocação dos fatores produtivos. Uma tarifa nominal relativamente baixa traria também benefícios para a política de estabilização, mantendo os preços internos equalizados, devido ao equilíbrio dos mercados de oferta e procura.

Taxa Nominal de Proteção é a diferença entre o preço interno e o preço mundial, expressa como percentagem do preço mundial.

Tabela 12 - Taxa média de proteção efetiva em diversos países

Países	Anos	Taxa Efetiva (Indústria) %
Argentina	1958	162
Brasil	1973	47
Chile	1961	182
Índia	1961	313
Malásia	1965	6
México	1960	27
Paquistão	1963/64	271
Filipinas	1965	61
Espanha	1968	53
Formosa	1965	33

Fonte: Banco Mundial – Relatório sobre Desenvolvimento Mundial, 1987

Tabela 13 - Taxa de proteção efetiva no Brasil, de acordo com o tipo de indústria por usos (1973)

	Faixa de variação	Taxas médias (%)
Bens de capital	32---61	40
Produtos intermediários	19---81	36
Bens de consumo	17---293	67

Fonte: Banco Mundial - Relatório sobre Desenvolvimento Mundial, 1987

Como podemos observar, a reforma tarifária implantada na economia brasileira, em março de 1967, reduziu significativamente a tarifa efetiva, que serve para medir a proteção dada ao valor adicionado na produção e não ao produto acabado. O Brasil aparece na Tabela 12, com uma taxa efetiva de proteção média para a indústria de 47%, bem abaixo do Chile, que é de 182% e da Argentina que chega a 162%, perdendo para o México, que tem uma taxa média de proteção de 27%, na época menos industrializado que o Brasil.

A Taxa Efetiva de Proteção serve para medir a proteção dada ao valor adicionado na produção e não ao produto acabado, e é a diferença entre o valor adicionado (por unidade de produto) nos preços mundiais, expressa como percentual destes últimos. A taxa efetiva de proteção para os bens importáveis é

pois igual a $(v'-v/v) \times 100$, onde v' representa o valor adicionado nos preços internos, e v , o valor adicionado nos preços mundiais.

No entanto, como nos vemos no Quadro 7, o Brasil aparece como o país mais voltado para o comércio exterior na região. O *Relatório do Banco Mundial* classificou o Brasil como uma economia moderadamente voltada para fora⁶⁷, beneficiando-se do efeito positivo dos fluxos de comércio. O México aparece como uma economia moderadamente voltada para dentro, e a Argentina e Chile, países mais exportadores de matérias primas, com uma industrialização incipiente e de pequena escala, como muito voltadas para dentro, para o período 1963-1973.

Quadro 7 - Classificação do Banco Mundial de economias em desenvolvimento segundo sua estratégia comercial no período 1963-1973

Período	Voltada para fora		Voltada para dentro	
	Muito voltada para fora	Moderadamente voltada para fora	Moderadamente voltada para dentro	Muito voltada para dentro
1963 a 1973	Cingapura Hong-Kong Rep. da Coréia	Brasil Camarões Colômbia Costa do Marfim Costa rica Guatemala Indonésia Israel Malásia Tailândia	Bolívia El Salvador Filipinas Honduras Iugoslávia Madagascar México Nicarágua Nigéria Quênia Senegal Tunísia	Argentina Bangladesh Burundi Chile Etiópia Gana Índia Paquistão Peru Rep. Dominicana Sri Lanka Sudão Tanzânia Turquia Uruguai Zâmbia

Fonte: Banco Mundial - Relatório sobre Desenvolvimento Mundial, 1987

⁶⁷ Segundo dados do Banco Mundial para o período de 1963-1973, a economia brasileira pode ser classificada como moderadamente voltada para fora. Nestas economias a estrutura global dos incentivos tende a favorecer mais a produção para o mercado interno que a produção para o mercado exportador. Mas a taxa média de protecionismo efetivo para os mercados internos é relativamente baixa e a variação das taxas efetivas de proteção é relativamente pequena. O uso de controles diretos e acordos de licenciamento é limitado e, embora possam ser fornecidos alguns incentivos à exportação, estes não compensam a proteção contra as importações. A taxa cambial vigente nestas economias é ligeiramente mais alta para produtos importados do que para os exportados.

Ao fazermos o retrospecto de como o país atuara quanto às exportações, verificamos, através da cronologia, que a instabilidade das regras foi o padrão de atuação governamental, sempre buscando corrigir os desvios.

6.1 Cronologia dos incentivos às exportações brasileiras no período 1946-1967

Na década de quarenta a política de comércio exterior se resumia no sistema de controle de divisas, por meio das licenças prévias de importações e exportações.

Em 1947/48 não houve uma política cambial realista para a promoção das exportações; a capacidade de importar era bem superior a realizada pelas exportações, gerando problemas de desequilíbrio nas contas externas.

Em fevereiro de 1948 se iniciou o regime de Licenças Prévias no Comércio Exterior, exercido por meio da CEXIM, conhecido como a “alfaiataria cambial”: a taxa de câmbio era feita sob medida, para cada cliente, de acordo com o interesse da política econômica.

O controle do comércio exterior era rigoroso e se aplicava tanto às importações como às exportações. O sistema de licenciamento prévio predominou até fins de 1953, quando foi substituído pelo sistema de câmbio múltiplo.

Em fevereiro de 1953 foi extinta a CEXIM e criada a CACEX, com a Instrução nº 48 da SUMOC, e foram estabelecidas novas normas para as exportações.

A Lei nº 1807 instituiu o mercado livre de câmbio, criando um sistema de taxas mistas para os produtos considerados gravosos. Os produtos “não gravosos” como café, cacau e alguns outros, continuaram a ser negociados à taxa oficial.

Em outubro de 1953, a Instrução nº 70 da SUMOC modificou profundamente o sistema cambial ao introduzir o sistema de taxas múltiplas de câmbio. No que diz respeito às importações, os produtos foram classificados em cinco categorias, segundo critérios de essencialidade.

Do lado das exportações o sistema era mais simples, sendo processadas as transações na taxa de câmbio oficial, acrescida de bonificações fixas: Cr\$ 5,00 para o café e Cr\$ 10,0 para os demais produtos. Em fins da década de 50, podemos observar os primeiros sinais de reconhecimento que o aumento das exportações era condição essencial para solucionar os problemas do balanço de pagamentos.

Em janeiro de 1957, ante as perspectivas cada vez mais graves de déficits “a descoberto” no balanço de pagamentos, o governo federal tomou a iniciativa de formar um Grupo de Trabalho de Fomento às Exportações (FOEXP), junto ao então Conselho de Desenvolvimento. A idéia básica para a formação do grupo foi a de “procurar incentivar a instalação de indústrias que se destinassem a suprir o mercado externo”, reconhecendo que

“estava o país longe de aproveitar adequadamente suas possibilidades de exportação de minérios, oleaginosas, fibras vegetais, madeiras, frutas e produtos agropecuários em geral”⁶⁸.

As sugestões do Grupo de Trabalho FOEXP se dividiram em quatro subgrupos: matérias primas, manufaturados, alimentos, transportes e problemas correlatos. E concentraram-se nos seguintes pontos: a) simplificação dos processos burocráticos; b) financiamento da produção exportável; c) normas para estudos de mercado e elaboração de acordos comerciais; d) adequação da infra-estrutura ligada à exportação.

Também em 1957 foi criada a Lei de Tarifas que, em seu art. 37, previa a isenção de impostos para produtos e insumos importados que posteriormente serão exportados.

Em 1960 foi aprovada a isenção do antigo imposto de consumo (atual IPI) de competência federal para produtos industrializados, que foi estendida aos insumos utilizados. A isenção do imposto do consumo foi conformada e regulamentada pelas Leis 4153, 4154, e 4155.

A partir de 1961/1962 já começaram a surgir alguns benefícios fiscais às exportações, o que demonstra o surgimento de uma “consciência exportadora” e datam de 1962 os primeiros financiamentos à exportação, feitos pela CACEX.

Em fins de 1962, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) dedicou algumas páginas do estudo à necessidade de intensificação e diversificação das exportações. As providências que poderiam ser tomadas para atender esses objetivos, seriam a execução de acordos bilaterais com países socialistas (novos mercados) e o maior aproveitamento das oportunidades na área da ALALC.

⁶⁸ VON DOELLINGER, C. et alii. *Exportações dinâmicas brasileiras*. Op.cit., p.18.

Em maio de 1963, o Grupo de Trabalho, criado pelo Decreto-lei nº 52.027, foi incumbido de analisar as possibilidades de expansão das exportações de manufaturados brasileiros.

As sugestões para o curto prazo foram: a) os exportadores ficariam com direito à utilização de pelo menos 50% das divisas geradas, que se destinariam as suas importações de equipamentos e matérias primas; b) isenção do imposto de renda, na proporção da parcela da produção exportada; c) ressarcimento, por parte do Governo Federal, do imposto de vendas e consignações pago aos Estados sobre o produto exportado, bem como as matérias primas adquiridas, que vigoraria até que os Estados se dispusessem a isentar de tributos os produtos exportados; d) simplificação do mecanismo burocrático, com centralização das operações em um único órgão administrativo.

Para consolidar o sistema, as sugestões foram: a) amplas isenções de impostos e taxas incidentes sobre as exportações; b) taxas cambiais mais favoráveis, até alcançar o mercado livre de câmbio; c) propaganda e divulgação da necessidade de exportar; d) financiamentos à produção para a exportação com faixas de crédito especiais a juros subsidiados; e) adoção de um sistema oficial de seguro de crédito à exportação; f) exposições e feiras, com financiamento especiais aos participantes; g) sistema de informação sobre oportunidades comerciais ao exterior; h) simplificação do mecanismo de *drawback*, adotando um sistema simples de crédito fiscal; i) e simplificação das formalidades para isenção do imposto de consumo.

De todas as medidas citadas, apenas a que se refere ao imposto de vendas e consignações não foi posta em prática após 1964.

O país passou de uma atitude negligente para com a atividade exportadora para uma postura mais consciente. Aos poucos, governo e empresariado nacional foram assumindo uma nova mentalidade diante do comércio exterior, que acabou resultando no elenco de medidas objetivas e eficientes adotadas em 1964.

Os incentivos fiscais às exportações entre 1964 e 1967 foram os mais variados possíveis.

Em junho de 1964, houve a regulamentação do *drawback* e foram introduzidas duas modalidades adicionais de obtenção da isenção dos gravames às

importações: a franquia, que se constituía em uma isenção automática dos impostos para importações posteriores, e, a restituição dos impostos pagos.

Em 30 de novembro de 1964, surgiu a isenção do imposto do selo na exportação, e nessa mesma data foi confirmada a isenção total do imposto de consumo.

Em 3 de junho de 1965 foi criada a Lei nº 4.633 pela qual passou a vigorar a isenção do imposto de renda correspondente à parcela da produção que fosse exportada. Essa medida, embora devesse ter sido temporária (inicialmente vigoraria até 1968), na prática foi sendo prorrogada a ponto de assumir caráter permanente.

Até 1967 ainda permaneceu a cobrança do imposto de vendas e consignações que se tornou o ICM, após essa data. A Lei nº 4748, de 28/09/1965, definiu a competência dos Estados na cobrança do imposto, só admitindo o ônus no Estado de origem do produto exportado.

Por outro lado, vários Estados concordaram em isentar os produtos manufaturados, como São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Em 1967, a isenção passou a ser determinada pela Constituição Federal.

Os impostos de exportação que ainda persistiam, só foram, na prática, extintos em 1966, quando a Lei nº 5.972 de 12/08/1966 passou à competência da União a cobrança deste tipo de imposto, que no passado era cobrado pelos estados.

Incentivos creditícios, foram estabelecidos pela Resolução 71 do Banco Central, em 21/08/1967, e, os financiamentos às exportações foram instituídos pela Instruções 215, 250 e 278 de 1964 da antiga SUMOC, conhecidos pela sigla FINEX - Financiamentos às Exportações. As taxas de juros dos recursos oferecidos sob a égide da Instrução nº 71 eram subsidiadas, 8% ao ano, sem qualquer correção, enquanto os do FINEX se processariam a juros internacionais e a longo prazo, geralmente em torno de dez anos.

Outros incentivos as exportações foram: a) institucionalização do seguro de crédito às exportações, Lei nº 4678 de 16/08/1965; b) prioridades especiais na aprovação de projetos industriais que visassem à exportação, por parte de grupos

executivos, BNDE, fundos de financiamentos e órgãos regionais; c) amplas campanhas promocionais de mobilização do sistema produtivo em direção ao mercado externo; d) incentivos diversos para a participação de produtos nacionais nas feiras e exposições realizadas no exterior; e) realização, no território nacional, de feiras e exposições de produtos exportáveis⁶⁹.

⁶⁹ VON DOELLINGER, C. et alii. *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73*. Relatório de Pesquisa nº 22. IPEA/INPES. Rio de Janeiro, 1977, p.15-20.

CAPÍTULO III
A POLÍTICA CAMBIAL, O BALANÇO DE PAGAMENTOS E A
COOPERAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL

Neste capítulo abordamos a política cambial, sua relação com a estabilidade, com o crescimento e com o equilíbrio do balanço de pagamentos. Também analisamos a ajuda do Fundo Monetário Internacional, o papel do capital estrangeiro no país e os diferentes mecanismos de cooperação financeira internacional.

1 O câmbio como instrumento de desenvolvimento e financiamento

O mercado de câmbio no Brasil tem apresentado, ao longo dos anos, aspectos diversos, decorrentes das dificuldades enfrentadas pelo país e, também, da política econômica adotada pelas autoridades.

A política cambial tem sido utilizada com diversas finalidades, desde a de financiar o balanço de pagamentos e as importações até a de gerar receita financeira para o Estado.

Na década de 1930, em face da crescente inconvertibilidade (resultante da diminuição do comércio internacional provocada pela depressão mundial), o Brasil adotou a taxa oficial de Cr\$17 por dólar e permitiu taxa livre para certas operações, que chegou a alcançar a Cr\$ 19 por dólar.

Na década de 40, a guerra criou condições para a acumulação de reserva de divisas, que tenderiam a deprimir as taxas cambiais.

Após a guerra, nos dois anos seguintes ocorreu a absorção das reservas cambiais, em decorrência tanto da demanda reprimida de importações e outros pagamentos ao exterior, represados no conflito, mas também da decisão de manter a taxa cambial no mesmo nível de pré-guerra, como instrumento para reduzir as pressões sobre os preços internos. Essas pressões têm sido atribuídas a inadequação das políticas fiscal e monetária, utilizadas na primeira metade da década de 40⁷⁰.

Entre 1945 e 1964, o governo experimentou quatro políticas cambiais diferentes.

⁷⁰ A Política Cambial desde 1964. *Conjuntura Econômica*. FGV, nº 6, junho, 1967, p.49-55.

Inicialmente, até agosto de 1953, a paridade dólar/cruzeiro de US\$ 1/Cr\$ 18,50, definida em Bretton-Woods, foi mantida inalterada. Com taxas internas de inflação ultrapassando os 10% ao ano, a taxa de câmbio ficou progressivamente mais sobrevalorizada mas, um aumento do preço do café e o controle apertado das importações sustentaram a sobrevalorização do cruzeiro e o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Na segunda política cambial, a taxa de câmbio fixa foi substituída por um complicado sistema de taxas múltiplas, conforme a Instrução nº 70 da SUMOC, com doze taxas de câmbio diferentes na paridade dólar/cruzeiro: quatro taxas fixas diferentes para as exportações (a menos atrativa para o café e a mais favorável para os produtos industriais); taxas fixas para importações privilegiadas (como petróleo e trigo); cinco taxas diferentes para outras importações determinadas por leilões de divisas; e uma taxa flutuante para as transações financeiras. As taxas fixas eram muitas vezes realinhadas para responder à taxa de inflação interna de 20% ao ano.

Na terceira política cambial, no início de 1961, o Governo Jânio Quadros estabeleceu uma única taxa de câmbio flutuante pela Instrução nº 204 da SUMOC, que resultou em uma grande desvalorização do cruzeiro. Por causa do ajustamento monetário, o resultado foi uma inflação de 45 %, quando o aumento dos preços deveria ter sido apenas temporário. Os produtos importados, que antes, eram subsidiados, como o trigo, o papel de imprensa, o petróleo e outras matérias primas, sofreram forte majoração de preços.

Na quarta política cambial, para atenuar o aumento de preços, o Governo Goulart voltou a aplicar o sistema das taxas de câmbio múltiplas, menos complicado que o precedente, e o controle quantitativo de importações. A inflação continuou a aumentar em virtude dos déficits públicos e de aumentos de salários nominais.

O Governo militar introduziu em 1964 um programa radical para combater a inflação, promover o ajustamento externo e encorajar a poupança e o crescimento.

De acordo com o programa, os déficits orçamentais deveriam ser eliminados por meio da reforma fiscal; os títulos da dívida pública e impostos deveriam ser indexados para encorajar a poupança privada; a oferta de moeda deveria ser regulada por um Banco Central independente; as rendas e as taxas dos serviços de utilidade pública deveriam ser corrigidas de acordo com a inflação passada e depois indexadas

em função de futuros aumentos gerais de preços; as políticas de rendimento deveriam interromper a espiral salários-preços; deveriam ser seguidas taxas de câmbio realistas para promover o equilíbrio da balança de pagamentos; os direitos sobre as importações deveriam ser reduzidos e os capitais e as importações deveriam circular sem entraves.

As políticas cambiais repuseram, o equilíbrio ao nível de balanço de pagamentos, sem necessidade de controle de capitais e de controle de importações, e tiveram, como resultado uma significativa acumulação de reservas em 1965. Em 1966, foram substancialmente reduzidos os direitos sobre as importações, mas a balança de transações correntes manteve-se perto do equilíbrio.

A crítica que pode ser feita ao período é que as políticas cambiais eram vulneráveis ao regime de câmbio fixo (Cr\$ 18,5/1 US\$), imposto em Bretton-Woods. Embora se tenham reduzido consideravelmente as taxas de inflação, estas não chegaram a atingir valores de apenas um dígito como nos Estados Unidos. Daí não poder ser evitadas as desvalorizações, o que foi rapidamente compreendido pelos agentes econômicos.

O resultado foi uma enorme redução de reservas, o que, além de outros inconvenientes, complicou a gestão da política monetária. As reservas aumentavam rapidamente, após cada desvalorização, e reduziam-se depois, gradualmente, até que uma nova desvalorização ocorresse. Elas se tornaram uma “profecia auto-sustentada”, garantida.

Por mais imaginativas que fossem, as políticas econômicas do Governo Castelo Branco não podiam durar muito tempo, porque a maior parte dos rendimentos e ativos estavam indexados, ao contrário dos salários e das taxas de câmbio, que só a partir de 1968 foram indexados⁷¹.

⁷¹ SIMONSEN, M.H. In DORNBUSCH, R.; HELMERS, F.L.C.H. *Economia Aberta. Instrumentos de política econômica nos países em vias de desenvolvimento*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1991, p.310.

2 A política cambial de 1964 e sua filosofia de conciliar a estabilidade com o crescimento das exportações

A partir de 1964 a política cambial retornou à orientação iniciada em 1961, com a unificação das taxas de câmbio, inclusive das prevalecentes nos três compartimentos que compõem o mercado cambial brasileiro: o bancário, o manual e o negro.

O mercado bancário é o das transações feitas por meio dos bancos autorizados a operar em câmbio, sendo a quase totalidade delas operações de câmbio sacado, isto é, transferências efetuadas por intermédio de bancos localizados no país e no exterior.

O mercado manual é formado, principalmente, pelas casas de câmbio ou setores de câmbio de agências de passagens e turismo: são apenas operações de compra e venda à vista de moedas, representadas por papel moeda ou *traveller check*.

O mercado negro se constitui basicamente de transações de câmbio sacado, realizadas por pessoas não autorizadas a operar em câmbio, à margem das disposições legais que regem as atividades dos agentes do mercado. As motivações que levam compradores e vendedores de câmbio a utilizar o mercado negro podem ser de diversas naturezas. Em primeiro lugar, destacamos a manutenção de uma taxa cambial irrealista, e fator que leva exportadores e importadores a subfaturarem ou superfaturarem, a fim de ganhar o máximo possível com as operações cambiais.

E podemos apontar a instabilidade política, agravada em certas etapas, com saídas maiores de capitais, geralmente em condições não permitidas pelos controles cambiais. E o desejo de escapar às exigências fiscais, tanto do imposto de renda como do antigo imposto do selo tributo, inadequado para o mercado de câmbio. Para evitar os dois tributos, o anonimato do mercado negro é a forma de induzir operações fora das normas e dos regulamentos cambiais.

Por longos anos, os fatores acima indicados atuaram cumulativamente, generalizando o uso do mercado negro, a ponto de ser rebatizado para “mercado paralelo” e ter as cotações publicadas nos jornais, e inclusive reproduzidas em boletins de órgãos oficiais.

As bases para minimizar o mercado negro de câmbio deviam, assim, repousar no estabelecimento de um clima de confiança interna e externa, bem como na

atenuação das condições de ordem fiscal ou monetária que levam os agentes do mercado à utilização do mercado não legal.

Alcançada a primeira condição em 1964, com a reversão das expectativas da crise econômica, seguiram-se as providências destinadas a liberar as transações de câmbio de controles, em face dos resultados que as medidas adotadas para alterar a conjuntura inflacionária produziram no setor externo.

Foram reduzidos e posteriormente eliminados os depósitos prévios de importação e as sobretaxas cambiais foi elevada a disponibilidade cambial nos leilões da categoria especial de importação, fazendo baixar os lances respectivos, ao mesmo tempo em que se procedia à transferência maciça de produtos da categoria especial para a geral. E, a partir de 1/3/1967 foi eliminada a categoria especial.

Simultaneamente à simplificação do sistema cambial, houve a unificação das taxas de câmbio efetivas. A base da política cambial encontrava-se na posição que considera o mercado de câmbio como um único, para o qual a reação das autoridades deve corresponder ao conjunto das operações realizadas. Ou seja, existia uma política de câmbio unificada, aplicável para o exportador, o importador, o investidor estrangeiro, o turista, e o especulador.

A administração pretendia eliminar a incerteza que o câmbio criava nos agentes econômicos e os subsídios cambiais de natureza inflacionária⁷².

Até a Instrução nº 263 da SUMOC o mercado chamado livre era um mercado de taxa oficial, sendo esta mantida, desde setembro de 1963, ao nível de Cr\$ 600 para a compra e CR\$ 620 para venda, por dólar, ao qual os operadores acrescentavam um “boneco” de até Cr\$ 300 por dólar no fim do período, para atualizar a taxa de acordo com a taxa inflacionária.

A utilização dessa política artificial, com taxas irreais, criou uma série de distorções no sistema cambial, dando margem ao revigoreamento contínuo do “boneco”, e obrigou as autoridades monetárias a instituírem uma série de artifícios financeiros, como a obrigatoriedade do depósito compulsório, visando a reduzir a pressão das importações, fortemente estimuladas pela desatualização da taxa de câmbio.

⁷² A Política Cambial desde 1964. *Conjuntura Econômica*. FGV, nº 6, junho, 1967.

Em 19 de fevereiro de 1962, o Governo Goulart baixou a Instrução nº 263, da SUMOC, determinando providências com sensíveis alterações no sistema cambial, pela diferenciação das taxas cambiais, que foram agrupadas, em fixas e flutuantes.

Os tópicos mais importantes da Instrução nº 263 foram as exportações serem realizadas a taxas de câmbio livremente convencionadas entre as partes, exceto para as vendas de café, açúcar e petróleo; a importação também seria efetuada à taxa livre, excetuadas as compras de trigo, petróleo, papel de imprensa e peças sobressalentes para a Petrobrás, sem similar nacional, mantido, o recolhimento compulsório.

As transferências financeiras também seriam efetuadas em taxa livre, sujeitas ao depósito compulsório, quando não se destinassem a cobrir compromissos de Tesouro; nesse caso seriam cotadas a Cr\$ 620 por dólar. Seriam repassadas ao Banco do Brasil os recursos cambiais provenientes da exportação de café, açúcar e petróleo e as do café foram elevadas para 100%.

O espírito da Instrução nº 263 representou importante transformação na filosofia que até então dominava o governo e abriu condições de concorrência para os nossos produtos no mercado externo, que eram considerados “gravosos.” O subsídio dispensado às importações de trigo, petróleo e papel de imprensa e a manutenção de taxas irrealistas para as exportações de café, açúcar e petróleo eram seus pontos criticáveis.

Na prática significou que a maioria das transações, de exportação, ou de importação, continuaram a se efetivar a taxas de câmbio fictícias, em desacordo com a realidade.

Dando seguimento ao espírito da Instrução nº 263, as autoridades monetárias baixaram, em 8 de maio de 1964, a Instrução nº 270, que eliminava as exceções contidas na Instrução nº 263, restituindo ao sistema cambial a liberdade que ele vinha perdendo desde a Instrução nº 204, em 1961.

A Instrução nº 270 unificou as taxas de câmbio para importação, extinguindo subsídios da ordem de Cr\$ 250 milhões por ano, que vinham sendo dados às compras de trigo, papel de imprensa, petróleo e equipamentos petrolíferos. A importância principal da Instrução nº 270 residiu em conter a filosofia do governo de restabelecer

no país o verdadeiro custo de cada bem, que deveria ser coberto pelo seu usuário e não indistintamente por toda a coletividade.

Com essas duas Instruções, 263 e 270, praticamente se estabeleceu o núcleo de uma política de realismo cambial; as demais medidas postas em execução foram destinadas a aperfeiçoar os instrumentos em vigor e à eliminação do sistema cambial dos controles indiretos.

Ao anunciar a política cafeeira que deveria reger a comercialização da safra 1964-1965, as autoridades monetárias baixaram a Instrução nº 272, de 2 de junho de 1964, cujos tópicos eram:

- a) as cambiais provenientes da exportação de café seriam negociadas a taxas livremente convencionadas entre as partes, com o Banco do Brasil ou a ele repassadas em, no mínimo, 90% do seu total;
- b) as vendas das cambiais ficam sujeitas à retenção das seguintes quotas: 1) US\$ 22,50 por saca para as exportações das safras 1964/65; 2) US\$ 28,00 por saca para as exportações das safras 1963/64 e anteriores;
- c) as quotas seriam reajustadas sempre que houvesse alteração na taxa de câmbio, de forma a evitar que as flutuações internas de taxa de câmbio afetassem a cotação internacional do produto.

Essa política integrada no conjunto do plano de safra foi violentamente combatida pelos setores ligados à exportação de café, embora o governo a julgasse condizente com os interesses do país.

Retomando a linha de simplificação do sistema cambial, a SUMOC baixou, em 3/8/1964, a Instrução nº 275, fixando novos critérios para o depósito compulsório, que era exigido sobre o valor dos contratos de câmbio para importações de mercadorias, criando um encargo financeiro de 20% sobre o valor das importações sujeitas ao depósito compulsório.

O depósito compulsório foi fixado em:

- 60% para importação de mercadorias, categorias geral e especial;
- 100% para as transferências financeiras.

Ficaram isentas do encargo financeiro criado nessa Instrução transações que estavam isentas do depósito compulsório, ou seja, as importações originárias dos países da ALALC e as beneficiadas com “*drawback*”.

A importância dessa Instrução se fez sentir no mercado financeiro, que foi aliviado da pressão exercida sobre ele pelas emissões maciças das chamadas Letras de Importação, originárias dos depósitos compulsórios.

Dando prosseguimento à política de simplificação do sistema, foi baixada pela SUMOC, a 9 de setembro de 1964, a Instrução nº 277, que reduziu ainda mais os depósitos compulsórios, baixando o valor do depósito de 60% para 50% do valor do contrato de câmbio, quando importação de mercadorias, e de 100% para 90%, quando de transferência financeira.

A Instrução nº 278, de 10/9/1964, estipulou novas condições a serem observadas pelo Banco do Brasil, no refinanciamento de exportações financiadas de bens de capital e de consumo duráveis, criadas pela Instrução nº 215, de 25/9/1961.

A Instrução nº 279 de 10/9/1964 estabeleceu que as empresas industriais exportadoras de produtos de sua fabricação poderiam utilizar, com isenção do recolhimento compulsório e do encargo financeiro, quotas especiais de importação, correspondentes até 50% do valor de suas exportações. As quotas davam direito à importação de matérias - primas, equipamentos sem similar nacional e para uso da própria empresa.

A Instrução concedia ainda quotas especiais de câmbio, para operações de “drawback”, e permitia o fechamento simultâneo de compra e venda de câmbio para aquelas operações, revogando a Instrução número 249, de 3/9/1963.

A Instrução nº 280, de 22/9/1964, aumentou o encargo financeiro, instituído pela Instrução nº 275, em 20%.

A Instrução nº 282, de 19/11/1964, estabeleceu que a “quota de contribuição” de derivados de cacau não incidia sobre o resultado de industrialização de 200.000 sacos de cacau em amêndoas, e determinou o percentual relativo à composição do cacau em amêndoas.

A Instrução nº 283, de 1/12/1964 estabeleceu a equalização “das quotas de contribuição” do café, autorizando o IBC a regulamentar o assunto. As operações de café foram mantidas no mercado livre, repassadas em 90% ao Banco do Brasil, e foi revogada a Instrução nº 272, de 2/6/1964.

A Instrução nº 284, de 16/12/1964 instituiu a modalidade de exportação em consignação. De início para os produtos manufaturados constantes das classes 6-

máquinas e aparelhos elétricos, máquinas motrizes em geral; 7- diversas manufaturas de produtos primários, e 8- móveis e acessórios, roupas feitas, e calçados, da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias.

A Instrução nº 285, de 24/12/1964, modificou a estrutura do encargo financeiro instituído pela Instrução nº 275 e alterado pela de nº 280: 10% para mercadorias e 30% para operações financeiras. O depósito compulsório foi unificado em 50% para importações e transferências financeiras e foi revogada a Instrução nº 280, de 22/9/1964.

Finalmente a Instrução nº 286, de 26/12/64, estipulou normas e controles sobre a venda de *traveller check* no câmbio manual.

Como podemos observar, foi gigantesco o esforço das autoridades monetárias para modernizar a política cambial e do comércio exterior⁷³.

A finalidade destas políticas era aumentar e diversificar as exportações, para o país poder aumentar ou na pior das hipóteses manter a capacidade de importação e elevar o nível de produto na economia, pois na década de cinquenta as exportações haviam estagnado, provocando periódicas crises cambiais e de balanço de pagamentos.

O professor Bulhões desejava que a taxa de câmbio fosse fixa para compatibilizar a política cambial com o programa de estabilização, já que a política monetária e fiscal eram contractionistas e o câmbio oscilante poderia desarrumar a política de estabilidade, trazendo inflação pela via das importações. Entretanto, em depoimento no Centro de Pesquisa e Documentação História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, ele reconhece que

“o câmbio fixo, reajustado de tempos em tempos, trouxe muita perturbação ao mercado. Foi um erro cometido na minha época”⁷⁴.

No entanto, apesar de seguir a orientação do câmbio relativamente estável, existia na economia brasileira uma inflação residual ou corretiva, que posteriormente teve que ser expurgada, por meio de sucessivos ajustes cambiais: depreciação em dezembro de 1964, novembro de 1965 e de fevereiro 1967, para o país poder continuar com a política de promoção de exportações.

⁷³ ESTUDOS APEC. *A Economia Brasileira e Suas Perspectivas*. Edições Apec nº 2, 1965, p.59 a 62.

⁷⁴ BULHÕES, O.G. *Depoimento. Memória do Banco Central, op. cit.*, p.168.

Embora o governo, a partir de 1964, tentasse assegurar a verdade cambial, os longos períodos de taxas nominais constantes, ao lado de significativas elevações dos índices de preços, determinaram quedas expressivas da taxa de câmbio real.

3 A evolução da política cambial de 1965 e 1966 e sua contribuição ao crescimento

A política cambial aplicada em 1965 visou, em primeiro lugar, à expansão das exportações, a fim de garantir o sucesso do balanço de pagamentos, como aconteceu em 1964.

Em segundo lugar, a política cambial regularizou os mercados cambiais, por meio de uma taxa de câmbio que remunerasse os exportadores, evitando a escassez de divisas.

A elevação da taxa de câmbio de Cr\$ 1.600 e 1.610 para Cr\$ 1.825 e 1.850 em dezembro de 1964 incentivou as exportações. O mercado, livre e manual, acompanhou a cotação oficial, e essa situação manteve-se sem dificuldade até o mês de novembro.

Em meados de novembro de 1965, depois de quase onze meses de estabilidade cambial, o Governo alterou outra vez as cotações do dólar, elevando-as para Cr\$ 2.200 e 2.220, no que foi acompanhado pelos bancos comerciais e pelo mercado manual, e o ano foi encerrado sem outras mudanças.

A fim de evitar eventuais pressões sobre o mercado cambial e obter recursos em curto prazo para o equilíbrio do balanço de pagamentos, foi divulgada a Instrução nº 289, de 14/ 1/1965, da antiga SUMOC, pela qual a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil estava autorizada a comprar cambiais, garantindo ao vendedor, sem muitas formalidades, a cobertura cambial para o posterior retorno dos capitais assim introduzidos no país.

A Instrução nº 289 visava a aliviar a pressão monetária sobre o sistema creditício, permitindo às empresas se dirigirem ao mercado externo para obtenção de financiamento de curto prazo. O objetivo da medida era aliviar a oferta interna de crédito sobre a demanda de moeda e evitar a pressão inflacionária; e também financiar o balanço de pagamentos com a entrada de capitais provenientes do setor privado, sem cair no endividamento externo público⁷⁵.

⁷⁵ ESTUDOS APEC. *A Economia Brasileira e Suas Perspectivas*. Edições Apec nº 3, 1966, p.92.

Essa Instrução era um melhoramento do sistema de *swap* privado (troca de moedas e créditos), introduzido em 1953 para captar divisas, em um período de forte desequilíbrio do balanço de pagamentos. Dele resultara um saldo devedor de cerca de US\$ 364 milhões, herdado pelo Governo Castelo Branco.

Quadro 8 - SWAPS e Instrução 289 - 1965 (Cr\$ milhões)

	SWAPS	Instrução 289
1º trimestre	40,7	57,5
2º trimestre	4,1	89,2
3º trimestre	-10,6	57,5
4º trimestre	-40,4	130,2
Total	-6,2	334,4

Fonte: APEC (1966)

O objetivo da Instrução nº 289 era criar um mercado de “futuros”, para efetuar compras de moedas estrangeiras, assegurando ao vendedor o direito de posterior aquisição de cobertura para retorno de divisas. Com esse instrumento foi aberto às empresas brasileiras e multinacionais o mercado internacional de capitais.

A Instrução nº 289 retirou do Tesouro o risco do câmbio, que passou a ser assumido pelo destinatário dos fundos. A garantia única dada era a autorização da repatriação das divisas no vencimento do contrato, sempre à taxa do dia.

Para R. Campos,

“a justificativa essencial era instituir-se uma fonte permanente de injeção de meios externos, uma espécie de fundo de capital para financiar as contas externas, working capital fund, extremamente útil, particularmente em vista da difícil posição do balanço de pagamentos”⁷⁶.

De outro lado, havia necessidade de limitação da expansão de crédito para os propósitos antiinflacionários, passava a ser interessante canalizar a procura de crédito por parte das empresas estrangeiras para a captação de recursos externos, diminuindo sua competição com as empresas nacionais no mercado bancário interno”⁷⁷.

⁷⁶ CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa*, op. cit., p.627.

⁷⁷ Idem, *Ibidem*.

A Instrução nº 289 estava aberta a firmas nacionais e estrangeiras, mas estas últimas estavam mais capacitadas para se valerem dela. Era uma contingência inevitável da escassez de divisas que limitava a capacidade de importar do país.

As críticas à 289 muito se assemelhavam às objeções formuladas à Instrução nº 113, no tempo de E. Gudin, que foi, com certa dose de razão, de privilegiar empresas estrangeiras, mas era na realidade um instrumento que permitiu a indução de capitais externos para a execução do Plano de Metas de JK, com efeito multiplicador na geração de empregos e investimentos locais.

Para muitos economistas, sem a Instrução nº 113 dificilmente o Plano de Metas teria se concretizado; para outros, a 113 retardou o aparecimento da inovação nacional, discriminou a empresa nacional e estimulou a importação de equipamentos sucateados, por parte das empresas estrangeiras.

Tanto a Instrução nº 113 quanto a 289 resolviam um problema fundamental para importação de equipamento e de financiamento do balanço de pagamentos, que era a não exigência de cobertura cambial. Ambas as instruções tiveram papel relevante na industrialização e no financiamento do balanço de pagamentos, evitando o estrangulamento das importações e por consequência do crescimento.

A Instrução nº 290, de 4/02/1965, foi feita com o sentido de estabelecer relativa igualdade entre os rendimentos em cruzeiros das vendas de carne – rendimentos de exportação, de um lado, e de outro, rendimentos de vendas ao consumo interno - e instituiu uma “quota de contribuição” para as cambiais das exportações de carne bovina.

A “quota” foi fixada em 30% sobre o valor do contrato de câmbio em moeda estrangeira, ficando estabelecido que o contravalor, em cruzeiros, da quota se destinasse à caixa da extinta SUMOC para, por meio das Carteiras especializadas do Banco do Brasil, ser utilizado no financiamento de atividades econômicas pertinentes à produção, industrialização e comercialização do produto.

A Instrução nº 291, de 12/2/1965 fixou critérios no interesse do processo de desenvolvimento econômico e social do país, relativos às importações de máquinas e equipamentos financiados a prazo inferior a 8 anos, ou sem cobertura cambial, na modalidade de investimento direto de capital estrangeiro. Concedia, ao mesmo tempo, tratamento prioritário às importações procedentes da ALALC, assim como às advindas de áreas monetárias em que o balanço de pagamentos se apresentasse favorável.

Determinou, no prazo referido de financiamento, a proibição de importações que pudessem, satisfatoriamente, ser fornecidas pela indústria nacional. Além disso, especificou normas para as importações que tivessem prazo de financiamento superior a 15 anos.

A Instrução nº 293, de 29/03/1965, fixou normas para as empresas que aderissem de forma voluntária ao controle de preços nos termos da Portaria Interministerial no 71, que cuidava da estabilidade da economia, de 23/02/65, estabelecendo, no plano de comércio exterior, autorização à CACEX para, de acordo com as Carteiras especializadas do Banco do Brasil e com o FUNDECE, promover o financiamento das manufaturas destinadas à exportação. Elevou, ainda, de 50% para 100% o limite de utilização das divisas produzidas pelas exportações de manufaturados no sistema de “drawback” a que se referia a Instrução nº 279 de 10/9/1964.

Com a Resolução nº 9 do Banco Central, de 13/11/1965, completou-se a simplificação do sistema cambial brasileiro, devolvendo à taxa de câmbio o seu sentido de ser um instrumento de promoção das contas externas. O Banco Central eliminou os depósitos prévios que incidiam sobre as importações e transferências financeiras, excluindo o encargo financeiro das operações de importação e reduziu para 15% as transferências financeiras. As firmas que se engajaram nos termos da Portaria no 71 ficaram obrigadas ao pagamento de apenas 10%.

A Resolução nº 9 determinou ainda que as importações procedentes dos países da ALALC, constantes da Lista Nacional do Brasil, ficariam excluídas do regime das operações de fechamento de câmbio, por firma e por semana, revogando, ao mesmo tempo, as Instruções 243, 254, 256, 275, 277 e 285 da extinta SUMOC.

Concomitantemente à Resolução nº 9, de 13/11/1965, o Governo, com decreto da mesma data, reajustou o valor da taxa cambial, dos níveis respectivos de Cr\$ 1.825 e Cr\$ 1.850, de compra e venda, para Cr\$ 2.200 e Cr\$ 2.220, promovendo um reajuste do câmbio, já que o crescimento dos preços e os custos internos tinham subido desde dezembro de 1964, quando havia sido feito o último reajuste. Com essas providências, o sistema cambial brasileiro ficava preparado para promover o equilíbrio interno e externo da economia⁷⁸.

⁷⁸ Balanço de Pagamentos e Câmbio. *Conjuntura Econômica*. FGV, nº 2, fevereiro de 1966, p.59.

Em 1966, todas as disposições do Conselho Monetário Nacional sobre política cambial foram orientadas no sentido de eliminar o foco inflacionário originário do acúmulo excessivo de divisas em poder das autoridades monetárias.

O aumento das reservas monetárias foi motivado principalmente pela queda no nível das importações, ocorridas no ano de 1965, concomitantemente à excelente performance das exportações.

Podemos afirmar que todas as medidas na área cambial em 1966 visavam, em curto prazo, eliminar os obstáculos às importações como meio de dispêndio de divisas que viessem aliviar as autoridades monetárias do fardo que era a persistência daquele foco inflacionário provocado pelo superávit da balança comercial.

As autoridades monetárias ficaram no dilema de dar prioridade ao combate a inflação, com uma inflação menor e um déficit maior nas contas externas, ou, sacrificar o combate à inflação conseguindo um superávit maior da balança comercial.

A opção em face das alternativas que se apresentavam resultou em dois fatos que muito contribuíram para caracterizar o comportamento do setor externo do ano de 1966: a) a manutenção da taxa cambial em Cr\$ 2.200 por dólar; b) a eliminação das restrições cambiais sobre as operações comerciais e financeiras.

A taxa de câmbio foi mantida durante todo o ano de 1966 no mesmo nível que havia sido fixado em novembro de 1965, apesar do reclamo dos exportadores e do interesse do governo em incrementar as exportações⁷⁹.

4 A desvalorização cambial de fevereiro de 1967 e os efeitos internos e externos

Em 1967, o contexto econômico apresentava motivos que impeliam para uma reforma cambial inevitável pelos seguintes motivos:

- a) a persistência da inflação elevando os custos internos da produção e da exportação;
- b) a expectativa criada, no Brasil e no exterior, sobre a insustentabilidade da moeda nacional frente ao dólar e a necessidade da desvalorização;
- c) a diferenças das taxas de inflação, a norte-americana era de 2% ao ano, enquanto que a brasileira era de 25% ao ano, o que tornava a taxa de câmbio brasileira defasada para o exportador;

⁷⁹ ESTUDOS APEC. *A Economia Brasileira e Suas Perspectivas*. Edições Apec nº 4, 1967, p.61 e 62.

- d) o acirramento da concorrência dos mercados externos, o que tornava necessário dar não só estímulo adequado, como ampla liberdade e flexibilidade aos exportadores que desejassem preservar ou ampliar mercados externos.

A inexistência de opção quanto à modificação da taxa cambial deriva do fato que o valor interno e o valor externo da moeda são duas faces do mesmo problema. A tentativa de manter um valor externo estável, enquanto a inflação não está totalmente controlada, faz com que o valor interno da moeda nacional acabe caindo e crie graves distorções na balança comercial, de que nossa história é repleta de exemplos.

Os efeitos de disparidade entre valores externo e interno são os seguintes:

- a) as exportações são desencorajadas, porque a alta interna de custos impede o país de concorrer no exterior; esse efeito é particularmente grave no tocante às novas exportações, que deixam de surgir, e o país fica atrelado a um pequeno número de produtos tradicionais;
- b) as importações são sobreestimuladas, pois se tornam mais baratas que a produção interna; na conjuntura da época o nível de importações esteve baixo e precisava aumentar para propiciar a retomada do desenvolvimento;
- c) há desestímulo ao ingresso de capitais novos, pois o investidor se sentiria trocando moeda forte por moeda fraca;
- d) inversamente, há um estímulo perverso à remessa de lucros, porque a moeda estrangeira se torna artificialmente barata.

Na expectativa de uma desvalorização eventual, os produtores econômicos passam a viver um clima de especulação, investindo mais na compra de moeda estrangeira do que em letras de câmbio ou ações de empresas aplicações produtivas sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico do país.

Por outro lado, toda a desvalorização cambial apresenta aspectos positivos:

- a) estímulo às exportações;
- b) ingresso de capitais de empréstimo e de risco;
- c) maior receita para a Petrobrás e para o Fundo Rodoviário em decorrência da tributação de combustíveis.

E os aspectos negativos da desvalorização são:

- a) alta de custo dos produtos importados;
- b) alta de custo dos produtos exportáveis que participam de forma importante no consumo interno, devido a escassez que cria o excesso de demanda;
- c) expectativa de inflação psicológica, induzindo alguns produtores a elevarem seus preços por simples reflexo.

A imprensa da época tinha divulgado que a desvalorização cambial seria de 23% proposta pelo governo, o que deveria repercutir na mesma proporção sobre o custo de vida.

A taxa de câmbio na época afetava as importações de forma marginal, já que estas representavam apenas 6% do valor global da produção do país, e as exportações representam apenas 8%. Paralelamente à desvalorização de fevereiro, foram reduzidas de 20% as tarifas aduaneiras: o custo de importação não seria afetado a não ser no caso de produtos isentos de direitos aduaneiros. De outro lado, a desvalorização não atingiu o setor exportador representado pelo café, que manteve um regime especial.

Uma reforma cambial para a desvalorização aberta do cruzeiro exigiria um determinado número de pressupostos, a saber:

- a) uma política de contenção fiscal monetária e creditícia, visando neutralizar tanto quanto possível o impacto inflacionário inevitável da desvalorização;
- b) a necessidade de apressar a revisão da tarifa alfandegária, para transformá-la em um instrumento capaz de moderar a demanda de importações;
- c) a consolidação, a longo termo, dos compromissos governamentais a curto e médio prazo, das retenções de câmbio, passando ele a adquirir as suas provisões cambiais pelo mercado livre.

Qualquer desvalorização encerra apreciável coeficiente de risco, o que torna tal decisão em princípio difícil, devido tanto a pressão inflacionária adicional pela via da elevação de custos quanto a deterioração das relações de troca provocada por desequilíbrios, tanto do lado da importação quanto da exportação. Tais riscos

precisam ser contornados pela coordenação da política macroeconômica, especialmente a política fiscal e monetária restritivas.

As opções abertas ao Governo Castelo Branco para desvalorizar se referiam à oportunidade política da modificação cambial e à percentagem da desvalorização, com o objetivo de restaurar a verdade cambial, evitando o desequilíbrio externo e a redução das reservas da próxima administração.

O governo seguinte teria que iniciar sua gestão sob a pressão de decisões na área cambial e com uma posição de reservas inferior ao que o Governo Castelo tinha até fevereiro de 1967. A simples postergação seria cômoda para o governo, mas complicada para o novo governo, o de Costa e Silva.

A dilação do prazo poderia prejudicar as exportações, desencorajar novos investimentos, encorajar as remessas de lucros e alimentar os movimentos especulativos.

O Governo Costa e Silva colheria os benefícios da atividade do setor exportador, assim como de maior receita para investimentos da Petrobrás e do Fundo Rodoviário.

A outra questão era referente a percentagem da desvalorização, que deveria ser suficiente para dar credibilidade à nova taxa cambial, porém, não excessiva, para evitar inúteis repercussões inflacionárias pela via da importação.

Na época, foi considerado ser tecnicamente injustificável e imprudente adotar para desvalorização da moeda o índice de 41% da alta de custo de vida, o da Guanabara em 1966. Em parte, porque não era considerado importante tal indexador na composição da taxa de câmbio.

Os motivos foram os seguintes:

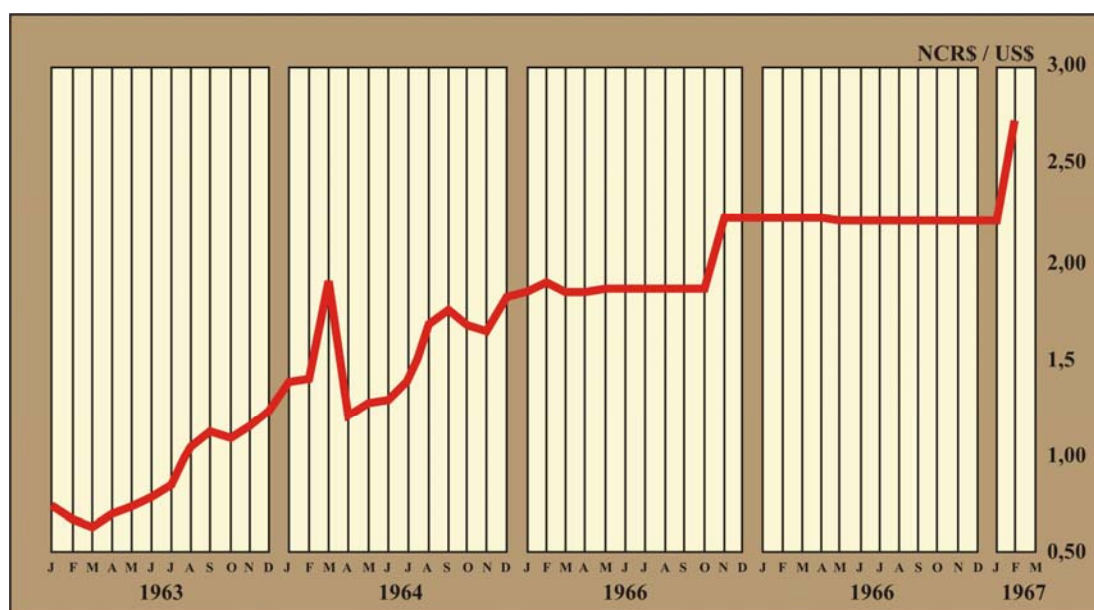
- a) vários fatores da alta do custo de vida, como a correção de preços defasados, aluguéis, telefones, energia elétrica residencial, não entravam na composição de custos de produtos importados.
- b) certas altas de preço deviam de azares climáticos, como quebra de colheitas do arroz e do feijão, ou de interrupção de abastecimento por catástrofes ocasionais, e não deveriam ser incorporadas à taxa cambial, porque não representavam fatores permanentes de elevação de custo nem indicavam perda de competitividade da economia;

- c) a inflação não é um fenômeno exclusivamente brasileiro e também ocorre nos países desenvolvidos. A taxa de inflação dos países da OCDE desde a última desvalorização brasileira, em novembro de 1965 oscilava entre 4 e 6%, sem desvalorização de sua moeda;
- d) o estímulo aos exportadores pode ser suplementado por outras medidas independentes da taxa de cambial, como, por exemplo, a isenção ou devolução de impostos, providência facilitada pela criação do novo Imposto de Circulação de Mercadorias.

A desvalorização de novembro de 1965 atendeu o que era estritamente necessário para manter a posição competitiva do país, deixando alguma margem de folga em relação à evolução dos custos. O governo, atento a esses fatores, expurgou o índice de custo de vida de componentes irrelevantes para o comércio internacional, chegou à taxa de Cr\$ 2.700/dólar, que pode ser considerada perfeitamente realista e sustentável, tanto mais quanto as reservas do país eram perfeitamente confortáveis.

A decisão de modificação cambial, como outras tomadas pelo Governo Castelo Branco para modernizar em curto prazo a obsoleta estrutura do comércio internacional do país, tinha por objetivo transmitir ao futuro governo uma herança melhor do que a recebida.

Figura 1- Gráfico do mercado de câmbio 1963-1967



Fonte: Banco Central

4.1 A implantação do Cruzeiro Novo e o impacto nas expectativas econômicas

Foi questionada por diversos economistas na época a oportunidade da implantação do cruzeiro novo paralelamente ao reajustamento cambial.

Os que se opuseram à medida, argumentaram que a inflação ainda não estava sob controle e isso podia desmoralizar a nova moeda e Gudin⁸⁰

“adotou posição acerbamente crítica, tanto em relação à reforma cambial, que teria aspectos inflacionários, como à implantação do cruzeiro novo, que segundo ele, deveria o governo esperar até alcançarmos a estabilidade de preços”.

Por outro lado, o governo argumentava que o comportamento dos preços em curto prazo (novembro 1965) não apresentavam um comportamento altista, já que haviam sido contidas as principais fontes da inflação, com o controle dos déficits orçamentários, as altas desordenadas de salários e expansão imoderada de crédito.

O progresso obtido na eliminação dos focos de inflação aparece na Tabela abaixo.

Tabela 14 - Agregados econômicos

	Déficit do Tesouro (Bilhões de 1966)	Expansão de crédito ao setor privado	Aumento médio de salários	Expansão de meios de pagamento
1963	1.971	55%	71%	64%
1964	1.552	80%	60%	86%
1965	794	57%	4%	75%
1966	500	34%	34%	19%

Fonte: Campos, Roberto. *Lanterna na Popa*, op.cit., p.1363.

Desses dados, o mais significativo, porque representava a soma final da demanda monetária, foi o da expansão dos meios de pagamentos.

Tendo os meios de pagamento aumentado apenas 19% em 1966, a inflação de 1965 teria sido muito menor não fosse o impacto retardado da excessiva expansão ocorrida no ano, decorrente da acumulação de reservas cambiais, das compras de café e da sustentação de preços de 1966- a contenção monetária de um ano somente começa a exercer seu efeito desinflacionário no ano seguinte.

⁸⁰ CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa*, op.cit., p.671

A política do café deixou de ser inflacionária porque foram eliminados os subsídios e os governadores tiveram que enfrentar políticas de austeridade salarial e de compressão de despesas.

O Governo Castelo Branco, atento aos fatores favoráveis, que indicavam a diminuição da inflação, achou que havia chegado o momento de criar o cruzeiro novo, ao mesmo tempo que redefinía o seu valor externo.

Castelo Branco, em discurso à nação, anuncia:

“A instituição do cruzeiro novo, por meio da reforma do padrão monetário que agora anuncio facilita a vencer a etapa final da eliminação definitiva da inflação. Primeiro, porque permite medidas de saneamento do meio circulante e, sobretudo, a formação de reservas; segundo, porque induz a população a dar maior apreço à moeda. Uma coisa é dispor de um cruzeiro incapaz de ser trocado por uma simples caixa de fósforos. Outra, bem diferente, é dispor de um cruzeiro capaz de adquirir várias unidades de mercadorias”⁸¹.

Era desejo do Governo Castelo Branco que, uma vez criado o “cruzeiro novo”, ele tivesse um valor estável em nível interno e externo. O governo desejava uma política cambial aplicável ao ano de 1966 e extensiva ao futuro, pois a reaproximação da estabilidade livraria o país de sucessivas desvalorizações.

O primeiro requisito de uma boa política cambial para o governo:

“é que a taxa de câmbio seja realista à luz da evolução dos preços e custos do Brasil e no exterior e que possa ser sustentada sem dar oportunidades a especuladores e sem dilapidar as reservas cambiais líquidas, hoje superiores a 300 milhões de dólares em moeda conversível, que conseguimos amealhar este ano, e sem necessitar intervenções artificiais no mercado de câmbio. A manutenção de reservas internacionais adequadas é imperativo de segurança nacional, pois permite assegurar a continuidade das importações essenciais em face de variações eventuais na receita de exportações, e nos exime de operações do crédito externo de emergência.”⁸²

Fazendo um balanço da taxa de câmbio no Governo Castelo Branco, esta foi considerada adequada para os interesses do comércio exterior brasileiro até o ano de 1966. Ela era considerada elemento estratégico da estabilidade interna e do equilíbrio externo.

⁸¹ Idem, Ibidem; CASTELO BRANCO. *O Cruzeiro Forte vem com a Estabilização*, Estado de São Paulo 14/11/1965.

⁸² Idem, Ibidem.

Uma taxa de câmbio saudável traduz estabilidade para as relações de troca e deve acompanhar a evolução dos preços internos e externos. Os aumentos de preços e custos, inclusive a elevação dos próprios salários, obrigaram o Governo Castelo Branco a fazer correções realistas para garantir a estabilidade futura da taxa de câmbio.

O segundo requisito de uma política cambial correta é que ela sirva de estímulo à expansão e diversificação das exportações.

A expansão das exportações não contribui apenas para o desenvolvimento da produção e a criação de empregos, mas é também um instrumento de aumento da produtividade, pois um país só exporta o que produz com eficiência.

Para Castelo Branco

“a exportação representa o mais eficaz caminho para a emancipação econômica, habilitando-nos a comprar onde quisermos, sem as injunções dos fornecedores ou as imposições dos financiadores”⁸³.

E acrescenta:

“Não faz muito sentido falar-se em nacionalismo e emancipação econômica, como se fazia no passado sem a coragem de adotar taxas cambiais realistas para exportar mais e depender menos de ajuda externa”⁸⁴.

O terceiro requisito de uma política cambial dirigida para o desenvolvimento era o de gerar recursos para o investimento em infra-estrutura.

Segundo Castelo Branco:

“Estima-se que mesmo uma elevação bastante modesta na taxa aplicável aos combustíveis importados, poderia produzir durante 1966 um aumento de cerca de 100 bilhões de cruzeiros na receita da Petrobrás, habilitando-a a intensificar investimentos nos novos campos de Miranda e Carmonópolis, que poderão elevar a nossa produção de mais de 160 mil barris de óleo cru em fins de 1966. Estima-se que esse mesmo reajustamento representaria um aumento de mais de 130 bilhões de cruzeiros na receita do imposto único de combustíveis, dos quais cerca de 80 bilhões reverteriam aos Estados e Municípios para a construção e pavimentação de estradas”⁸⁵.

⁸³ Idem, Ibidem.

⁸⁴ Idem, Ibidem.

⁸⁵ Idem, Ibidem

O Cruzeiro, antecessor do Cruzeiro Novo, havia sucedido ao Mil-Réis, em novembro de 1942 e durou até janeiro de 1967, 25 anos.

O Cruzeiro Novo, anunciado em 1965 e implantado em fevereiro de 1967, junto com a desvalorização da moeda, durou 40 meses, até maio de 1970, quando foi novamente substituído pelo Cruzeiro, que iniciou, seu papel como nova moeda, em junho de 1970.

Quadro 9 - Reformas cambiais de 1964

Tipo de Instrução da SUMOC	Área de Atuação
Inst. nº 270, de 9/05/1964	Transfere para o mercado livre de câmbio as operações do trigo, petróleo, papel de imprensa, equipamentos para PETROBRÁS, e ainda as remessas financeiras governamentais. A única exceção da Inst.263 mantida, refere-se ao dólar café de (X) a Cr\$ 600
Inst. nº 271, de 12/04/1964	Adota novos modelos para contrato de câmbio, a serem confeccionados por corretores e estabelecimentos autorizados a operar no mercado
Inst. nº 272, de 2/06/1964	Diminui o repasse das operações de café ao B.Brasil, de 100% para 90%
Inst. nº 275, de 3/08/1964	Altera na qualidade e quantidade o depósito compulsório: 60% para todas as mercadorias; 100% para as operações financeiras
Inst. nº 276, de 9/08/1964	Autoriza a CACEX licenciar, com dispensa de Promessa de Licença, a (M) de máquinas usadas, sem similar nacional, desde que seja destinada ao uso da empresa importadora
Inst. nº 277, de 9/08/1964	Modifica os valores dos depósitos compulsórios: 50% para mercadorias e 90% para transferências financeiras
Inst. nº 278, de 10/09/1964	Estipula novas condições a serem observadas pelo Banco do Brasil, no refinanciamento de (X) financiadas de bens de capital e de consumo durável, criadas pela Inst.215, de 25/09/61
Inst. nº 279, de 10/09/1964	Estabelece que as empresas industriais (X) de produtos de sua fabricação poderão utilizar, com isenção do recolhimento do compulsório e do encargo financeiro, quotas especiais de (M), até 50% do valor das (X). As quotas darão direito à (M) de matérias primas, equipamentos sem similar nacional. A Inst. concede quotas especiais de câmbio, para operações de “drawback”
Inst. nº 280, de 22/09/1964	Aumenta o encargo financeiro, instituído pela Inst. No 275, de 20%
Inst.No 282, de 19/11/1964	Estabelece que a “quota de contribuição” de 5% sobre as (X) de derivados de cacau, não incidirá sobre o resultado da industrialização de 200mil sacos de cacau de amêndoas
Inst. nº 283, de 1/12/64	Estabelece a equalização das “quotas de contribuição” do café autorizando o IBC a regulamentar o assunto
Inst. nº 284, de 16/12/ 64	Institui a modalidade de (X) em consignação, de início para os produtos manufaturados
Inst. nº 285, de 24/12/1964	Modifica a estrutura do encargo financeiro instituído pela Inst.275 e modificado pela Inst.280; 10% para mercadorias e 30% para operações financeiras
Inst. nº 286, de 26/12/1964	Estipula normas e controles sobre a venda de <i>traveller check</i> no câmbio manual

Quadro 10 - Reformas cambiais de 1965

Tipo de Instrução da SUMOC ou do BACEN	Área de Atuação
Inst. nº 287 de 14/01/1965	Elevou de US\$ 30 mil para US\$ 50 mil, do limite semanal por firma, para o fechamento de câmbio destinado ao pagamento de (M), inclusive frete e seguro. Ficam também isentas desse limite as (M) de produtos originários de países da ALALC ou aquelas amparadas por empréstimos de prazo superior a 20 anos
Inst. nº 289 de 14/01/1965	Autoriza a Carteira de Câmbio do B. do Brasil para comprar moeda estrangeira garantindo o vendedor de posterior fornecimento de divisas para o retorno da entrada. A medida visou a transferência de divisas de livre conversibilidade, a fim de que as Autoridades Monetárias pudessem restabelecer o equilíbrio do Balanço de Pagamento. O Objetivo foi conseguido e ainda se puderam acumular reservas no exterior
Inst. nº 291 de 12/02/1965	Fixa critérios no processo de desenvolvimento econômico e social do País, relativamente as (M) de máquinas e equipamentos financiados a prazo inferior a oito anos, ou sem cobertura cambial, na modalidade de IED. Concede, ao mesmo tempo tratamento prioritário às (M) procedentes da ALALC. Determina, ainda, dentro do prazo referido de financiamento a proibição de (M) que possam ser fornecidas pela industria nacional
Inst. nº 292 de 5/03/1965	Cria a “quota de contribuição sobre as (X) de carne bovina nas seguintes proporções: a) 20% para o produto originário do Estado de RG do Sul; b) 30% para o produto originário da região do Brasil Central. O produto desta quota seria aplicado em benefício do desenvolvimento da pecuária e comercialização de carnes
Inst. nº 293 de 29/03/1965	Estabelecendo discriminações em favor das empresas que hajam aderido ao esquema de estabilização de preços instituído pela Portaria Interministerial No 71, inclusive elevando de 50% para 100% o limite de utilização de divisas geradas pela (X) de manufaturas, desde que aplicados pela empresa exportadora na compra de matéria prima, partes complementares etc...
Comunicado do Banco Central do Brasil - 5/4/1965	Emitido pelo BACEN que substitui a SUMOC, estabelecendo as normas para remessas financeiras para o exterior mediante assinatura de “termo de responsabilidade” nos termos do artigo 48 do Decreto nº 55 762, de 17/02/1965
Circular nº 37 do BACEN de 20/8/1965	Estabelece os incentivos de ordem cambial concedidos as empresas que hajam manifestado a sua adesão ao esquema de estabilização de preços instituído pela P. Interministerial No71, de 23/02/1965
Resolução nº 9 do BACEN de 13/11/1965	Com esse instrumento praticamente completou-se a simplificação do sistema cambial brasileiro, revogando diversas instruções da antiga SUMOC e devolvendo a taxa de câmbio o seu verdadeiro sentido de instrumento de política econômica
O BACEN Desvaloriza o Cruzeiro em 13/11/1965	Concomitantemente à Resolução nº 9, o governo, reajustava o valor da taxa cambial, dos níveis de CR\$ 1825 e CR\$1850 de compra e venda, para Cr\$ 2.200 e CR\$ 2220

Onde: (X) - exportação, (M) importação

Quadro 11 - Taxas de câmbio mensais

		Importação		Exportação		
		Categoria Geral	Categoria Especial	Mercado Livre	Boneco	Total Exportação
1962	Jan	403	1.066	318	-	318
	Fev	397	1.081	318	-	318
	Mar	391	1.089	318	-	318
	Abr	385	1.051	318	-	318
	Mai	427	1.116	359	-	359
	Jun	450	1.116	365	15	380
	Jul	452	1.122	367	15	382
	Ago	486	1.182	415	-	415
	Set	565	1.347	475	18	493
	Out	566	1.336	475	19	494
	Nov	654	1.422	475	17	492
	Dez	771	1.537	475	59	534
1963	Jan	579	1.499	475	85	560
	Fev	706	1.882	475	82	557
	Mar	820	1.832	475	55	530
	Abr	700	1.427	516	64	580
	Mai	751	1.455	620	-	620
	Jun	751	1.453	620	21	641
	Jul	763	1.550	620	22	642
	Ago	806	2.124	620	55	675
	Set	844	2.088	620	86	706
	Out	825	2.076	620	57	677
	Nov	797	2.050	620	33	653
	Dez	871	2.382	620	110	730
1964	Jan	1.033	2.687	620	264	884
	Fev	1.662	3.228	1.090	289	1.379
	Mar	1.433	-	1.200	-	1.200
	Abr	1.399	4.824	1.200	-	1.200
	Mai	1.343	3.407	1.200	-	1.200
	Jun	1.392	3.876	1.200	-	1.200
	Jul	1.425	4.241	1.200	-	1.200
	Ago	1.570	5.247	1.234	-	1.234
	Set	2.248	6.154	1.589	-	1.589
	Out	2.243	5.697	1.610	-	1.610
	Nov	2.248	5.247	1.610	-	1.610
	Dez	2.262	4.850	1.656	-	1.656
1965	Jan	2.287	6.727	1.850	-	1.850
	Fev	2.235	5.241	1.850	-	1.850
	Mar	2.192	5.617	1.850	-	1.850
	Abr	2.167	6.318	1.850	-	1.850
	Mai	2.150	4.585	1.850	-	1.850
	Jun	2.288	4.773	1.850	-	1.850
	Jul	2.205	6.464	1.850	-	1.850
	Ago	2.207	5.895	1.850	-	1.850
	Set	2.242	6.449	1.850	-	1.850
	Out	2.267	6.882	1.850	-	1.850
	Nov	2.220	8.539	2.064	-	2.064
	Dez	2.220	6.530	2.215	-	2.215
1966	Jan	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Fev	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Mar	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Abr	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Mai	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Jun	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Jul	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Ago	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Set	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Out	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Nov	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Dez	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
1967	Jan	2.220	n.d.	2.215	-	2.215
	Fev	2.591	n.d.	2.580	-	2.580
	Mar	2.715	2.715	2.700	-	2.700
	Abr	2.715	2.715	2.700	-	2.700
	Mai	2.715	2.715	2.700	-	2.700
	Jun	2.715	2.715	2.700	-	2.700
	Jul	2.715	2.715	2.700	-	2.700

OBS.: Não foi possível obter o âgio cobrado nos leilões da categoria especial
 Fonte: Boletins do Banco Central e IPEA (1967)

5 O balanço de pagamentos e os desafios do governo Castelo Branco

Em 1964 consolidou-se a convicção que o Brasil precisava alterar o seu modelo de desenvolvimento, com especial atenção ao problema das exportações e do financiamento do balanço de pagamentos. A análise da época indicava que o balanço de pagamentos constituía a mais séria restrição na frente externa ao crescimento futuro da economia brasileira. Duas razões fundamentavam tal preocupação. Primeiro, a crença que dificilmente o país poderia continuar reduzindo o seu coeficiente de importações em relação ao produto. Segundo, porque o crescimento das vendas ao exterior era condição imprescindível para que o país pudesse continuar absorvendo capitais estrangeiros, sem comprometer o seu ritmo de crescimento.

M.H.Simonsen declara que:

“é impossível prever com segurança a evolução de nosso coeficiente de importações para os próximos trinta anos. Tudo indica, que as dificuldades de redução do coeficiente de importações se tornarão cada vez mais acentuadas. Primeiro porque grande parte do caminho da substituição das compras no exterior já foi percorrida. Segundo porque dificilmente um país se aproxima da auto-suficiência, em matéria de recursos naturais. Terceiro porque boa parte de nossas importações são representadas por máquinas e bens de capital que só podem ser fabricados economicamente em uma escala mundial; essas importações, costumam ser bastante elevadas quando o produto e os investimentos crescem aceleradamente. Quarto porque a média dos nossos produtos de importação parece possuir demanda elástica em relação à renda; isso sendo verdade torna-se necessário certo esforço de substituição, simplesmente para evitar que o coeficiente de importações aumente”⁸⁶.

O crescimento das exportações era imprescindível para que o país continuasse absorvendo capitais estrangeiros, de empréstimo e de risco.

O Brasil, como um país em desenvolvimento é um candidato natural a receber capitais, e como tal deve apresentar um déficit no balanço de pagamentos em conta corrente, o que implica em endividamento externo crescente ao longo do tempo, e, como consequência, em encargos cada vez maiores de remessas de juros e lucros. Se as exportações não crescerem adequadamente, esses encargos, ao longo do tempo passarão a absorver uma parcela insuportável da receita cambial.

⁸⁶ SIMONSEN, M. H. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro, Apec, 1979, p.128.

A expansão das exportações era vista como indispensável para que o endividamento do país não se transformasse em processo “bola de neve”⁸⁷.

O problema pode ser abordado em três ângulos:

- a) o da relação da dívida externa com as reservas e as exportações (Coeficiente de Vulnerabilidade, que é = Dívida Externa Bruta-Reservas/Exportações);
- b) o do déficit do balanço de pagamentos em conta corrente;
- c) o da compatibilidade desse último déficit com o crescimento das exportações.

O primeiro ponto a observar é que o simples enunciado da dívida bruta faz pouco sentido, já que parte dela é neutralizada pela existência de reservas cambiais: estas subiram de 244 milhões de dólares, em dezembro de 1964, para 1.723 milhões de dólares em 1971. A dívida bruta, em sete anos, subiu para 125%. Mas o aumento da dívida líquida, isto é, a dívida líquida menos as reservas, foi bem mais suave, subiu para 81,6%. O importante é o conceito relativo, quando a dívida externa é comparada ao crescimento das exportações e do PIB.

O que interessa como parâmetro global é a relação da dívida externa líquida com o volume de exportações. Essa relação estava se comportando de forma satisfatória, tendo caído de 1,89, em 1964, para 1,46, em 1966, e 1,70, em 1971 e 1,56 em 1972.

Tabela 15 - Parâmetro de endividamento (milhões de dólares)

Ano	Dívida Bruta A	Reservas B	Dívida Líquida C=A-B	Exportações D	Relação C/D
1964	2.942	244	2.698	1.430	1,89
1965	2.930	483	2.447	1.596	1,53
1966	2.956	421	2.535	1.741	1,46
1967	3.372	198	3.174	1.654	1,92
1968	3.916	257	3.659	1.881	1,95
1969	4.403	656	3.747	2.311	1,62
1970	5.295	1.187	4.108	2.739	1,50
1971	6.622	1.723	4.899	2.878	1,70
1972	10.170	3.953	6.217	3.990	1,56

Fonte: Banco Central

⁸⁷ SIMONSEN, M. H e CAMPOS, R. de O. *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979, p.18.

Simonsen costuma considerar uma relação dívida líquida/ exportações anuais menor ou igual do que dois como tranqüila para um país em desenvolvimento; entre 2 e 4 como espelhando uma situação financeira regular, e, comprometedora quando alcança níveis superiores a 4.

No segundo ponto, observamos que o balanço de pagamentos brasileiro foi deficitário em conta corrente, salvo em 1964, 1965 e 1966.

O déficit em transações correntes mede o ingresso de capitais líquidos e de capitais estrangeiros. De um lado, isso indica que o país está reforçando sua poupança interna, com recursos vindos do exterior, e de outro lado, significa que a nação terá, futuramente, que arcar com encargos adicionais de remessas de juros e lucros.

No terceiro ponto vemos que o essencial do ponto de vista econômico é a relação tecnicamente aceitável entre déficit em conta corrente e as exportações. Se as exportações crescerem mais rapidamente que o endividamento, talvez não haja para o país problema futuro em amortizar o que a economia deve.

Em suma, o foco de atenção não era o nível da dívida externa brasileira, mas a taxa de crescimento das exportações. Era preciso que ela se mantivesse alta, por duas razões: para que o país pudesse atender à crescente demanda de importações, resultante do processo de desenvolvimento, e para que pudesse continuar absorvendo capitais estrangeiros em condições financeiras sadias.

O Brasil se defrontou na década de 1960 com o paradoxo de depender mais do comércio exterior do que no passado, o que levou à convicção de que o modelo de desenvolvimento adotado pelo país no pós-guerra, o da substituição de importações com exportações estagnadas, dificilmente poderia ser reproduzido nos anos seguintes.

O desafio do Governo Castelo Branco era o de manter e aumentar a taxa de crescimento da economia, e, as políticas econômicas deveriam ser orientadas para o mercado externo porque a expansão das exportações era a única via para conciliar o aumento do endividamento externo, com a diminuição da relação dívida externa/exportações. Além disso, o país não poderia confiar eternamente nas políticas de substituição das importações para reduzir o coeficiente de importações (relação importações/PIB). A estratégia de abertura da economia, embora positiva no sentido da aceleração do crescimento, envolvia riscos de desequilíbrios futuros.

O Governo Castelo Branco optou pela estratégia de ajustar o balanço de pagamentos de forma não inflacionária, cortando os subsídios ao petróleo, ao trigo e ao papel de imprensa; diversificando e incrementando as exportações de matérias-primas e manufaturas; economizando divisas; reformando a economia para criar um clima propício para a vinda de investimentos externos diretos, contando com a ajuda das instituições financeiras regionais e internacionais, a fim de conseguir empréstimos de longo prazo para financiar seus projetos de desenvolvimento econômico.

O novo modelo de relacionamento econômico, com abertura ao capital estrangeiro e promoção de exportações, tinha como objetivo trazer benefícios para estabilizar a economia e recuperar o crescimento.

Para o Governo Castelo Branco, a normalização das relações externas, tanto na área econômica quanto na política, era de vital importância e foi dada prioridade absoluta à superação dos contenciosos econômicos, como, o caso *American and Foreign Power Co.*, o problema das empresas de mineração e telefonia como a HANNA e a *International Telegraph and Telephone* com os Estados Unidos; com a França havia o problema referente aos títulos de dívidas vencidas no passado; na área internacional a questão da Lei de Remessa de Lucros, que repercutiu desfavoravelmente sobre todos os investidores estrangeiros.

Havia também preocupação com a diversificação dos mercados compradores para os produtos brasileiros, portanto, as relações com os países do Bloco Socialista prosseguiram.

O Governo Castelo Branco esperava contar com o apoio financeiro internacional para poder acelerar o crescimento, pois sabia que os recursos internos eram insuficientes para alavancar a economia em ritmo acelerado. Nem todos os militares compartilhavam da visão cosmopolita de Castelo Branco; havia setores nacionalistas das forças armadas que temiam tal opção de crescimento, por entender que ela envolvia riscos, como a perda de soberania nas questões econômicas.

Em 1964 foi observada uma expressiva melhoria no quadro geral das transações comerciais e financeiras com o exterior. O balanço de pagamentos registrou superávit de US\$ 4 milhões, em contraste com os elevados déficits acusados em 1962 e 1963 (US\$ 346 milhões e US\$ 244 milhões), conforme observado no quadro 16.

Pela primeira vez, desde 1956, o saldo de transações correntes foi positivo, em US\$ 140 milhões dólares, comparado com o período 1957/1963, no qual o déficit anual médio em conta corrente fora a US\$ 350 milhões.

Em 1964 a receita de exportação totalizou US\$ 1.430 milhões, ultrapassando em US\$ 24 milhões o valor registrado em 1963, apontado no quadro 16.

As importações, ao contrário, foram reduzidas em 1964, em US\$ 1.086 milhões, quando nos dois anos anteriores a média anual das importações globais atingira o nível de US\$ 1.300 milhões, em parte pelo efeito dos subsídios cambiais concedidos à importação de petróleo e trigo.

A crise política, a política de estabilização, e a descompressão da demanda agregada também levaram à contração severa das importações.

Na balança de serviços houve uma melhoria em 1964, para a qual contribuiu a diminuição de gastos cambiais com viagens internacionais, bem como a relativa estabilidade da despesa de frete e o aumento da receita de transportes e fretes.

Contudo, a forte redução da despesa global com os serviços (balanço de invisíveis) em 1963 e 1964 estava vinculada às dificuldades criadas pela Lei número 4131 para a remessa de rendas de investimento e transferências a título de assistência técnica, patentes, *royalties* e aluguéis.

As modificações introduzidas pela Lei nº 4390 de 29/08/64, com a eliminação dos limites para a transferência de rendas, retorno de capitais e permissão de os re-investimentos a serem adicionados ao investimento inicial, só passaram produzir efeitos práticos a partir do fim do ano.

O movimento de capitais autônomos em 1964 se apresenta superavitário em US\$ 82 milhões em relação ao déficit de US\$ 54 em 1963, o que demonstrou a recuperação da credibilidade externa, com a aprovação da nova lei No 4390 de remessa de lucros.

O reescalonamento de grande parte das dívidas vencidas em 1964 e 1965, obtido pelo Governo Castelo Branco junto aos credores estrangeiros, também proporcionou apreciável desafogo do balanço de pagamentos no período, além de proporcionar melhoria na posição líquida das reservas internacionais.

O saneamento do setor externo foi, sem dúvida, uma das conquistas de maior relevo do Programa de Ação do Governo de Castelo Branco, pois era

desalentador o quadro apresentado pelo setor externo da economia ao fim do primeiro trimestre de 1964.

De fato, estava estagnado o poder externo de compras, dada a insatisfatória evolução das exportações e o comportamento desfavorável dos capitais estrangeiros. Devido à inadequada receita cambial, fora atingida uma faixa limite de compressão das importações, a qual não poderia ser ultrapassada, sob pena de comprometer não apenas a taxa de desenvolvimento, mas também, a manutenção da produção corrente.

O saneamento financeiro conseguido durante o Governo Castelo Branco foi abrangente no setor externo, chegando a reestruturar a dívida externa, alongando-a no tempo e eliminando toda dívida de curto prazo, permitindo aos governos seguintes, praticamente até a crise da dívida dos anos 80, agir com tranquilidade.

No contexto da política econômico-financeira, o balanço de pagamentos, em seus resultados gerais, confirmou a melhoria registrada no ano de 1964.

No mesmo ano, o saldo da Balança Comercial fechou o ano com um superávit de US\$ 344 milhões, o que representou, por um lado, um acréscimo de 207% em relação ao saldo comercial de 1963, que foi de US\$ de 112 milhões. Em 1965, o saldo comercial foi para US\$ 655 milhões, aumentando 90% em relação a 1964.

Em 1965, a balança comercial teve aumento na receita de exportações devido, principalmente, ao extraordinário incremento nas vendas de minérios e produtos manufaturados, a despeito da ligeira redução das vendas de café, o que revela uma mudança qualitativa na estrutura das exportações brasileiras.

As medidas de incentivo às exportações, das quais faziam parte a taxa cambial realista e a política monetária de estabilização interna, muito contribuíram para serem alcançados objetivos satisfatórios no período, ao lado do declínio nas importações.

Quanto às importações, sofreram estas os reflexos da política de eliminação de subsídios e as dificuldades do setor industrial para se adaptar às novas condições.

O volume de bens importados em 1965 foi equivalente a US\$ 941 milhões, representando o mais baixo nível de produtos adquiridos nos dez anos anteriores. Inferior em US\$ 145 milhões, comparativamente a 1964 (US\$ 1.086), em US\$ 353 milhões comparados com 1963 (US\$ 1.294 milhões).

O PAEG previu, para 1965, necessidades de importações de US\$ 1.417 milhões e para 1966 US\$ 1.488 milhões, indicado no Quadro 12.

Tais estimativas incluíam as necessidades normais de importações correntes, acrescidas do valor dos equipamentos previstos nos Programas Setoriais e, ainda, de uma certa previsão para a importação de outros equipamentos fora do Programa, conforme o quadro abaixo.

Quadro 12 – Estimativa de importações FOB (1965-1966) (milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
Matérias-primas, Alimentos e outras importações, exceto a de equipamento	1.073	1.122
Equipamentos incluídos nos programas setoriais	309	331
Equipamentos não incluídos nos programas setoriais	35	35
TOTAL	1.417	1.488

Fonte: PAEG, 1964,p.134.

As previsões não foram cumpridas, em parte pela contração da demanda agregada e pela redução do PIB, que acabou provocando contração nas importações.

A queda consecutiva do dispêndio nacional, em termos de importações de mercadorias, foi resultado da política cambial, que tinha por objetivo evitar a formação de estoques, ajustando os ingressos de bens às reais necessidades da procura interna.

Os itens que sofreram mais a retração iniciada em 1964 foram as máquinas e manufaturas, com declínio de US\$ 65 milhões; as compras de trigo, principalmente as adquiridas através da PL 480, com declínio de US\$ 62 milhões, e, a importação de petróleo e seus derivados, com declínio de US\$ 41 milhões.

A conta de serviços (invisíveis) era tradicionalmente deficitária, dado o estágio de desenvolvimento do país, caracterizado pela maior entrada de capitais - de risco e de empréstimo – que exigem remessas de lucros, dividendos e pagamentos de juros.

No mesmo plano, estavam o transporte de mercadorias em navios estrangeiros, com pagamentos de fretes, seguro e comissões, o que concorreu, no lado da despesa, pelos saldos negativos da conta.

De acordo com o PAEG, o déficit de bens e serviços era estimado em US\$ 348 e US\$ 369 milhões em 1965 e 1966, conforme indica o Quadro abaixo.

Quadro 13 – Balanço de bens e serviços (milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
Exportações (FOB)	1.519	1.590
Importações (FOB)	-1.417	-1.488
Balanço Comercial	+ 102	+102
Serviços	- 450	-471
i) Receitas	83	83
ii) Despesa	-533	-554
Bens e Serviços	-348	-369

Fonte: Estimativa feita pelo PAEG, 1964, p. 136

Os déficits de bens e serviços representaram, em cada um dos anos em análise, cerca de 2,2% do Produto Interno Bruto. Para os técnicos do PAEG essa era a contribuição líquida que esperavam que as poupanças externas viessem a reforçar a formação de capital.

De acordo com os compromissos apontados no PAEG, as saídas de capital correspondiam a todos os tipos de amortização de dívidas, e se elevaram a US\$ 725 milhões em 1965 e a US\$ 324 milhões em 1966.

Segundo dados do Banco Central, o movimento líquido na conta de capitais autônomos, para o ano de 1965, foi deficitário, na ordem de US\$ 83 milhões, o que representou um declínio em relação aos anos anteriores.

O Programa de Ação Econômica do Governo, para o triênio 1964/1966, previu uma elevação no ingresso de capitais em 1965 e 1966, respectivamente a US\$ 1.090 e US\$ 711 milhões, necessários para cobrir déficits em conta corrente e saída de capitais por conta de amortizações, observado no Quadro 14.

Dos ingressos de capitais em 1965, US\$ 100 milhões deviam ser através de financiamentos diretos, US\$ 50 milhões através de financiamentos privados, *suppliers credits* privados US\$ 54, reescalonamento US\$ 91, empréstimos de agências financeiras internacionais US\$ 795, descrito no Quadro 14.

Quadro 14 – Ingresso necessário de capitais (milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
Déficit em Conta Corrente	365	387
Saída de Capitais	725	324
Ingresso necessário de capitais	1.090	711

Fonte: PAEG, 1964, p.139

Quadro 15 – Ingresso de capitais - distribuição (milhões de dólares)

ITEM	1965	1966
1. Investimento Direto	100	120
2. Empréstimos Financeiros Privados	50	50
3. “Suppliers Credits” Privados	54	60
4. Reescalamento	91	-
Empréstimo de Agências Financeiras Internacionais	795	481
a) Comprometidos até 30/09/64	237	140
b) Negociados a partir de 30/09/64 e a serem negociados	558	341
Total	1.090	711

Fonte PAEG, 1964, p.140

Em janeiro de 1965, quando foi baixada a Instrução 289, acreditavam os técnicos que deveria persistir o déficit no balanço de pagamentos. Em tais circunstâncias, a contrapartida em cruzeiros dos recursos externos não representaria fator de expansão adicional dos meios de pagamentos, uma vez que corresponderia a uma parcela do déficit com o exterior. Entretanto, a desaceleração econômica, agravada pela política monetária contracionista, e o bom desempenho das exportações, conduziram a superávits finais do balanço de pagamentos em 1965/1966, produzindo efeitos opostos aos esperados.

A economia brasileira na época se defrontou com o dilema da estabilidade versus o equilíbrio externo, e no curto prazo não foi possível atender aos dois objetivos.

No caso brasileiro, apesar da redução da inflação em 1965, o êxito ficou aquém do esperado mas a recuperação do balanço de pagamentos foi surpreendente.

E, a acumulação progressiva de recursos no exterior (reservas) se tornou, no ano de 1965, o fator preponderante da alimentação do processo inflacionário, provocado em parte pelo mecanismo da Instrução 289.

Em depoimento no Congresso, sobre a CPI destinada a apurar as transações efetuadas entre empresas nacionais e estrangeiras, Mário H. Simonsen afirma que,

“no momento em que passou a haver saldo positivo no balanço de pagamentos em 1965, esses dólares passaram a ser uma semi-emissão localizada para as empresas que haviam feito operações com a 289⁸⁸”.

Outro depoente, Rômulo de Almeida, acrescenta,

“o Governo se permitia o luxo de pagar juros ao estrangeiro para simplesmente guardar moeda estrangeira que não era útil, enquanto podia estar emitindo este dinheiro para reforçar as empresas brasileiras⁸⁹”.

O próprio Ministro R. Campos, em seu depoimento, reconheceu parcialmente o resultante favorecimento das filiais estrangeiras, que obtinham parte do capital de giro do exterior, no montante desejado e a juros inferiores aos que as firmas nacionais pagavam, as quais enfrentavam ainda severas restrições creditícias internas. Esta situação desigual só foi modificada com a Resolução 63, em agosto de 1967⁹⁰.

Em 1966 o saldo balança comercial foi de US\$ 438, em comparação com 1965 de US\$ 655, registrando uma queda significativa do saldo da balança em relação ao ano anterior, o que demonstra a recuperação das importações e por conseguinte, o crescimento da economia.

O aspecto positivo da diminuição do superávit resultou principalmente do aumento das importações, notadamente de máquinas e equipamentos.

As exportações aumentaram de US\$ 1.596 para US\$ 1.741 milhões, crescendo 9,1% de 1965 para 1966; as importações, passaram de US\$ 941 para 1.303 milhões, crescendo 38,5%, de modo que a balança comercial apresentou saldo favorável de apenas US\$ 438 milhões contra US\$ 655 milhões no ano anterior. As estimativas feitas pelo PAEG, para os anos 1965/66 eram de exportações de US\$ 1.519, e US\$ 1.580, bem menores do que aconteceram. O setor exportador respondeu bem e rápido à política de incentivos do governo. As

⁸⁸ PEREIRA, J. E. de C. *Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73*. Rio de Janeiro. IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social / INPES – Instituto de Pesquisas – Relatório de Pesquisa nº 27, 1974, p.62.

⁸⁹ Idem Ibidem.

⁹⁰ Idem Ibidem.

importações, previstas para 1965/66, ficaram aquém do previsto, já que o PAEG calculara, para 1965 em torno de US\$ 1.417 e para 1966 US\$ 1.488 (valores FOB). Apesar de não ter alcançado a meta, as importações tiveram um crescimento expressivo, o que demonstra, que o produto da economia (PIB), de 1965 para 1966, cresceu 4,4%.

No setor de “Serviços”, o PAEG previra um déficit na balança de serviços da ordem de US\$ 348 milhões em 1965 e de US\$ 369 para 1966. No entanto, o déficit foi de US\$ 362 milhões, em 1965, e de 463 milhões, em 1966, portanto, bem maior do que foi previsto, o que demonstrou a vulnerabilidade do país no balanço de serviços, setor estratégico do balanço de pagamentos.

Quadro 16 – Balanço de pagamento (US\$ Milhões)

Especificação	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A. Balança comercial	113	-89	112	344	655	438	213	26	318	232
Exportações (FOB)	1405	1215	1406	1430	1596	1741	1654	1881	2311	1739
Importações (FOB)	1292	1304	1394	1086	941	1303	1441	1855	1993	2507
B. Serviços	-350	-339	-269	-259	-362	-483	-527	-556	-630	-815
Transportes e seguros	-83	-84	-100	-73	-34	-52	-58	-72	-146	-198
Renda de capitais	-145	-136	-87	-131	-174	-197	-257	-228	-263	-353
Juros	-114	-118	-87	-131	-156	-155	-184	-144	-182	-234
Lucros e dividendos	-31	-18	0	0	-18	-42	-73	-84	-81	-119
Outros serviços	-122	-119	-82	-55	-154	-214	-212	-256	-221	-264
C. A + B	-237	-428	-157	85	293	-25	-314	-530	-312	-583
D. Transferências	15	39	43	55	75	79	77	22	31	21
E. Transações correntes	-222	-389	-114	140	368	54	-237	-508	-281	-562
F. Capitais	288	181	-54	82	-6	124	27	541	871	1015
Investimento direto líquido	108	69	30	28	70	74	76	61	177	132
Empréstimos e financiamento	579	325	250	221	363	508	530	583	1023	1433
Capitais de curto prazo	...	...	...	...	...	...	...	0	178	77
Amortizações	-327	-310	-364	-277	-304	-350	-444	-484	-493	-672
Outros	-72	97	30	110	-135	-108	-135	381	-14	45
G. Total (E + F)	66	-208	-168	222	362	178	-210	33	590	453
H. Erros e omissões	49	-138	-76	-218	-31	-25	-35	-1	-41	92
I. Superávit (+) ou déficit (-)115	115	-346	-244	4	331	153	-245	32	549	545
J. Demonstrativo do resultado	-115	346	244	-4	-331	-153	245	-32	-549	-545
Hav. de curto prazo (aumento -)	-309	3	-33	-171	-427	-136	286	-20	-549	-378
Ouro monetário (aumento -)	2	60	76	58	28	18	0	0	0	0
Operações de regularização	260	120	187	52	250	9	-33	-12	0	-167
FMI	40	-18	5	-28	20	-39	-33	-12	0	-167
Outros	220	138	182	80	230	48	0	0	0	0
Atrasos comerciais	-68	163	14	57	-182	-44	-8	0	0	0

Fonte: IBGE - Estatísticas Históricas Brasileiras

6 Estratégias do Fundo Monetário Internacional no equilíbrio externo e no PAEG

O Fundo Monetário Internacional foi projetado dentro de uma perspectiva teórica baseada nos postulados constitutivos de Bretton-Woods, que eram os princípios da livre circulação de capitais e de mercadorias entre os países.

Estas concepções adquiriram forma e força na década de cinquenta, devido à atuação das primeiras missões do FMI nos países subdesenvolvidos e à formulação de programas de estabilização.

Na América Latina, a atuação do FMI foi identificada com uma posição monetarista que insistia em entender os déficits da balança de pagamentos e a inflação como frutos de excesso de demanda, originando políticas cambiais, monetárias, fiscais e salariais equivocadas.

Tal ponto de vista era oposto aos esquemas reformistas inspirados na CEPAL, que situava as raízes de tais desequilíbrios externos e internos na esfera da estrutura produtiva.

O FMI foi construído sobre os princípios que os desequilíbrios para um determinado país se compensariam ao longo do tempo e que se distribuiriam aleatoriamente entre os países. O que significa admitir que o funcionamento das economias nacionais e do sistema internacional tenderia ao equilíbrio e à estabilidade.

O papel do FMI seria, precisamente, o de colaborar para compensar os déficits da balança de pagamentos em curto prazo, evitando que sua correção acarretasse uma retração no comércio internacional pela adoção de políticas protecionistas ou discriminatórias, que contrariavam as tendências normais.

O aparecimento de tais déficits na balança de pagamentos de determinados países, de acordo com sua ótica, provinha de um ajuste inadequado de sua demanda interna e de suas exportações, cujas raízes se localizavam em administração irregular do sistema de preços e de rendas internas.

Sobre tal premissa é que essa instituição, orientada para o tratamento dos desequilíbrios financeiros e de pagamentos com o exterior, passou a atuar na procura de soluções para o processo inflacionário, questão não contemplada entre as funções que lhe foram atribuídas em Bretton-Woods.

Bulhões e R. Campos compartilhavam a visão do desequilíbrio externo provocado pelo excesso de demanda interna, proposta pelo Fundo.

O ajuste externo no período 1964-1967, seguiu idêntica filosofia de trabalho: reduzindo a demanda via corte de gastos, investimentos e consumo se corrigiria o desajuste externo. Por isso, o combate à inflação trazia melhoria no balanço de pagamentos.

O PAEG adotou, para corrigir o desequilíbrio interno, política fiscal e monetária contracionista; para corrigir o déficit externo, política cambial de desvalorizações quando os custos internos superavam os externos, e política monetária restritiva para controlar a demanda e as importações. Devemos acrescentar a estas medidas a política de incentivo à entrada de investimento externo direto e empréstimos externos de diversa natureza.

O conceito de estabilização utilizado pelo FMI foi definido constantemente como de caráter monetário.

A estabilidade, entendida como equilíbrio da balança de pagamentos e eliminação de aumento de preços, implicava em um processo de ajuste monetário.

Os economistas do PAEG coincidiam plenamente com as diretrizes do Fundo, e discordavam somente na metodologia de combate à inflação. O Fundo era a favor de um tratamento de choque, enquanto que a equipe brasileira defendia um tratamento gradualista, feito por etapas. Certamente, não era esse um enfoque baseado no conceito das elasticidades-preço e absorção-renda, apregoado pela CEPAL e pelos economistas keynesianos. Portanto, havia duas abordagens diferentes quanto ao tema da estabilização: a monetarista e a estruturalista.

J. J. Polak, em artigo de 1957, reabilita a teoria quantitativa da moeda e propõe uma análise monetária da formação da renda e dos problemas da balança de pagamentos, contrapondo-se às posturas de extração keynesiana, cuja influência inspirou os enfoques de absorção ou de controle pela demanda. Ele propunha que a expansão do crédito era a causa dos problemas da balança de pagamentos.

“Um incremento da taxa de crédito, que não se origine na renda poupada, e sua canalização à inversão pelas instituições de crédito tende a incrementar em igual proporção a massa monetária e as importações, e a diminuir as reservas monetárias internacionais. Em consequência, a moderação na expansão do crédito é geralmente prescrita para prevenir ou curar as dificuldades da balança de pagamentos”⁹¹.

⁹¹ LICHTENSZTEJN, S. e BAER, M. *Fundo monetário internacional e banco mundial*. São Paulo, Brasiliense, 1987, p.77.

Esta versão monetária pelo controle do crédito influenciou sobre a instrumentação das políticas de estabilização do FMI. No entanto, não chegou a constituir seu único fundamento, posto que com ele foram combinadas as outras idéias sobre a necessidade de corrigir a sobre desvalorização do tipo de câmbio e contrair a demanda agregada.

O resultado final da integração dessas diferentes, ainda que não antagônicas, posições teóricas poderia ser resumido nos seguintes termos: o déficit da balança de pagamentos e a inflação são desequilíbrios gerados por uma capacidade de demanda (desejo de comprar, apoiado por dinheiro, crédito) superior às possibilidades imediatas da oferta interna e pela capacidade para importar, que induz a quedas das reservas internacionais.

As medidas que o FMI recomendava para estabilizar a economia eram melhorar as políticas econômicas governamentais e reduzir os desequilíbrios fiscais e monetários internos e externos. As políticas econômicas protecionistas eram alvo de crítica, porque não estimulam a economia de mercado, e, a sugestão foi sempre a abertura econômica e a livre competição.

O FMI propõe quatro frentes que devem ser atacadas em uma política de estabilização em curto prazo: a cambial, a monetário-creditícia, a fiscal e a salarial. Na área cambial, a sobrevalorização da moeda nacional, agravada por elevada taxa fiscal, pesa sobre o déficit da balança de pagamentos, na opinião do FMI.

Essa política leva a compra desproporcionada de divisas para importação, bem como a procura de divisas para fins de especulação, limitando o crescimento das exportações e deteriorando a posição das reservas do Banco Central.

Segundo o FMI, a primeira solução para tais problemas consistia na desvalorização da moeda nacional, na proporção que possibilitasse, primeiro, o equilíbrio entre entradas e saídas de divisas e, depois, o enfrentamento de eventuais saídas de capital de curto prazo.

O critério para a desvalorização deve ser guiado pelo conceito da paridade de poderes de compra entre moedas, baseado nas diferenças de preços acumuladas, entre a inflação interna do país e a dos Estados Unidos.

Na mesma órbita cambial, o FMI propunha também a unificação das taxas de câmbio (caracterizado em muitos países pela existência de taxas múltiplas) e a eliminação

das restrições que afetam o sistema multilateral de pagamentos, como os convênios bilaterais de comércio, licenças de importação, e quotas de importação e exportação.

A equipe econômica do Governo Castelo Branco atendeu a esta reivindicação do Fundo, unificando as taxas de câmbio e reduzindo os subsídios a vários artigos de importação.

Em caso de “desequilíbrio fundamental” de balanço de pagamentos, o FMI autoriza sua correção por meio de desvalorização que possa introduzir modificações na estrutura da oferta e da procura. O Brasil adotou um mecanismo de câmbio fixo, conforme recomendava o FMI, que era corrigido com desvalorizações em intervalos de 8 a 14 meses, para não reduzir as exportações e o próprio equilíbrio do balanço de pagamentos.

A relação do FMI com o Brasil havia sido tumultuada ao longo da história: chegou ao rompimento, no período JK (1958/59); melhorou com o governo Quadros, na esperança de que este governo se comprometesse com políticas de austeridade e de equilíbrio externo. Aprovou o Plano Trienal do Governo Goulart, esperando que o Brasil resolvesse seu impasse inflacionário e cambial. E, quando o Plano de Estabilização foi abandonado pelo governo, as relações pioraram.

O Governo Militar, que depôs Goulart em 1964, reverteu os fatores da crise, a um elevado custo em termos políticos e econômicos. O fator trabalho perdeu espaço na renda nacional.

O novo regime político obteve o apoio dos Estados Unidos e conseqüentemente dos organismos internacionais, mas o FMI tinha críticas em relação à política econômica apresentada pelo PAEG.

Em três pontos a filosofia do PAEG diferia da recomendada pelo FMI.

Em primeiro lugar, o Fundo julgava necessário um tratamento de choque, por acreditar que a abordagem gradual permitiria a formação de resistências políticas, que acabariam comprometendo o Plano. Na estratégia gradualista, previam-se três fases de ajustamento: a fase de inflação corretiva, a fase da redução da inflação e a fase da estabilidade de preços.

De acordo com o PAEG, as experiências internacionais descritas como “tratamento de choque” ou não resultaram em contenção efetiva da inflação, em tempo inferior ao previsto no presente Programa de Governo, ou foram conduzidas em contexto totalmente diferente do vigente no Brasil, a saber:

- a) dissolução completa do sistema monetário em resultado de hiperinflação;
- b) ruptura da estrutura social e das resistências de grupo ao termo de guerra ou luta civil;
- c) injeções maciças de auxílio externo;
- d) inexistência de tradição inflacionária crônica;
- e) abandono de processos democráticos de barganha salarial⁹².

Em segundo lugar, o FMI não aceitava a idéia da correção monetária, que os ministros Bulhões e Campos consideravam necessária, em decorrência da adoção da estratégia gradualista. Enquanto a inflação não fosse eliminada, seria necessário criar um mecanismo de indexação, com quatro objetivos: a) preservar o estímulo à poupança; b) atualizar pelo seu valor real os ativos das empresas; c) desencorajar a protelação dos débitos fiscais e d) finalmente, criar um mercado voluntário de títulos públicos.

Uma terceira e séria divergência com o FMI era que os ministros Bulhões e Campos relutavam em aceitar metas quantitativas estritas, quer no tocante à taxa de inflação, quer no déficit público. O argumento dos ministros era que o importante era traçar uma estratégia antiinflacionária e fazer uma escolha de instrumentos tecnicamente adequados. O ritmo preciso de aplicação das medidas deveria ser uma questão de julgamento político, a cargo do governo e não imposto de forma dogmática pelo FMI.

Apesar da argumentação, foi impossível persuadir o FMI da inconveniência de metas quantitativas trimestrais e anuais. Ele insistiu na fixação de metas quantitativas: os meios de pagamentos deveriam aumentar não mais que 70% em 1964, 30% em 1965 e 15% em 1966, conforme podemos ver na Tabela 16. Os ministros entendiam que as metas eram mecanicistas e poderiam não ser cumpridas, como aconteceu⁹³.

⁹² MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. Documentos EPEA Nº 1, op.cit., p.33.

⁹³ CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa*, op. cit., p. 613

Tabela 16 - Previsão e realização das metas monetárias durante o PAEG

Anos	Previsto/Realizado	Emissão M1 (%)
1964	Previsto	70
	Realizado	84,6
1965	Previsto	30
	Realizado	76,5
1966	Previsto	15
	Realizado	15,8

Fonte: CYSNE –FGV - *Conjuntura Econômica*, Março, 1967

Devido aos fatores acima apontados as negociações do Brasil com o Fundo foram problemáticas no final de 1964, tendo sido assinado um acordo *stand-by* apenas em fevereiro de 1965.

O aval do FMI era esperado, mas não constituiu uma pré-condição para outras fontes de financiamento. O Banco Mundial anunciou, na segunda metade de 1964, que recomeçaria a emprestar para o Brasil depois de catorze anos de desaprovação da política econômica brasileira. O governo americano aportou fundos imediatamente, principalmente pela Agência Internacional de Desenvolvimento (AID). O crédito americano foi predominante, tanto em fontes públicas quanto privadas. Dentre as primeiras, o EXIMBANK americano foi o credor mais importante.

De acordo com Gesner Oliveira,

“...as negociações efetivas sobre política econômica colocada em prática pelo governo (...) aparentemente não foram implementadas pelo FMI, mas por algumas agências americanas, como a AID e o Eximbank americano”⁹⁴.

Segundo relata Skidmore, o grau de fiscalização pelo governo americano

“transformou os Estados Unidos em um tipo de FMI unilateral, supervisionando cada aspecto da política econômica brasileira”⁹⁵.

Assim, em meados dos anos 60, O FMI não impôs restrições relevantes, no entanto, é verdade, que o “selo de aprovação do FMI” continuava a ser relevante. O apoio financeiro da AID, por exemplo, estava condicionado a um acordo *stand-by* com o Fundo.

⁹⁴ OLIVEIRA, G. *Brasil – FMI frustrações e perspectivas*. São Paulo. Bienal, 1993, p.51.

⁹⁵ SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p.31.

7 A política de capitais estrangeiros e sua relação com a economia brasileira

O capital estrangeiro tem a vantagem de permitir aumentar o total da poupança disponível para o investimento no país em desenvolvimento, oferecendo tecnologia mais avançada e experiência empresarial específica.

Às vezes se torna premente obter empréstimos estrangeiros para o desenvolvimento econômico, porque a necessidade de bens de investimento provenientes do exterior aumenta mais rapidamente do que a “capacidade de importar” da economia.

Esta última variável, tem origem no volume de exportações e nos termos de troca os quais ficam ambos fora de controle nos países em desenvolvimento.

Se a capacidade de importar cresce a uma taxa de 2% ao ano, enquanto a necessidade de bens de investimento exige um aumento de importações da ordem de 3%, a entrada de capitais a uma taxa de 1% do valor das exportações seria necessária para preservar o equilíbrio do balanço de pagamentos e financiar o crescimento.

Uma alternativa aos empréstimos externos, como meio de financiar a importação de bens de capital, é o aumento da poupança interna, obtendo esta com a redução do consumo presente, o que atua diretamente sobre as importações, provocando sua redução e contribuindo para liberar divisas⁹⁶.

O capital externo afluí ao país sob três modalidades: investimento direto; empréstimos de empresas e instituições financeiras governamentais. Sua importância na economia nacional deve ser considerada sob três aspectos: o aumento marginal (adicional) da taxa de investimentos, o esforço de ampliar a capacidade para importar e a contribuição tecnológica.

O investimento direto da empresa estrangeira se faz sob a forma de ingresso de capital de risco, que não representa endividamento na conta de capital, mas em longo prazo se existirem remessas de lucro, o item serviços pode sofrer desequilíbrio na balança de conta corrente.

No caso do investimento financiado externamente em forma de empréstimos, quer dê ele resultados positivos ou não, representa um exigível de longo prazo e haverá, em médio prazo, remessas correspondentes a juros e principal, enquanto que no caso do investimento de risco as remessas se realizam a partir do momento em que ocorre o lucro.

⁹⁶ KINDLEBERG, C. P. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo, Mc Graw Hill, 1976, p.331.

Os empréstimos das instituições financeiras governamentais regionais ou internacionais são bem recebidos porque podem ter diversas finalidades, tais como financiamento de projetos de infra-estrutura ou financiamento de déficit fiscais e/ou de balanço de pagamentos.

O PAEG tinha o objetivo de contar com os capitais estrangeiros em projetos de diversas naturezas, e, estes se dividiam em quatro grupos:

- a) o ingresso de capitais vinculados a importações, para os programas setoriais, compreendendo os financiamentos de agências internacionais para compra de equipamentos, matérias - primas e serviços ligados aos projetos, por investimentos diretos sem cobertura cambial e por créditos do fornecedor *supplier's credits* (créditos do fabricante e do vendedor) ligados ao programa;
- b) os ingressos de capitais em moeda estrangeira, cuja contrapartida em cruzeiros será usada no financiamento de programas setoriais. Esse grupo compreende os financiamentos de agências internacionais e esta opção incluía também os empréstimos financeiros privados e as entradas de capital de risco em moeda estrangeira com contrapartida em cruzeiros;
- c) os ingressos de capitais representados por equipamentos não ligados aos programas setoriais, sob a forma de investimentos diretos sem cobertura cambial e de *supplier's credits* privados. A existência deste grupo se justificava pelo fato de que cerca de 20% da formação bruta de capital fixo do país, em 1965, foi deixada fora dos programas setoriais;
- d) o ingresso de capitais em moeda estrangeira, sem vinculação com os programas setoriais. Esse grupo compreende:
 - os empréstimos compensatórios de agências financeiras internacionais com contrapartida em cruzeiros livremente disponível pelas autoridades monetárias;
 - os empréstimos de agências financeiras internacionais com contrapartida em cruzeiros vinculada a despesas de natureza social (educação e saúde) e não incluídas nos Programas Setoriais de Formação de Capital;

- os empréstimos financeiros e os investimentos diretos em moeda estrangeira destinados a setores não cobertos pelos Programas Setoriais⁹⁷.

Tendo em conta essas considerações o Plano de Ação objetivava tanto criar condições que estimulassem a entrada de recursos externos, visando a acelerar a taxa de crescimento do produto interno, como favorecer o desenvolvimento da classe empresarial nacional por meio de medidas que a colocassem em condições de competição com empresários estrangeiros⁹⁸.

Com base nas disposições do PAEG, podemos concluir que as autoridades monetárias não esperavam grande contribuição dos empréstimos em moeda, como viria ocorrer efetivamente após 1970. O PAEG explicitava a dependência do crescimento econômico à taxa de investimento que, por sua vez, tinha na capacidade para importar um “elemento de importância estratégica”, tanto pelo fato de “cerca de 20% dos investimentos corresponderem a bens de capital importados”, quanto pela dependência do funcionamento corrente da economia às importações de matérias primas e produtos intermediários. Como não era possível esperar que o influxo de capitais estrangeiros pudesse crescer na medida exigida pelas importações implícitas nas taxas programadas, a melhoria da situação do balanço de pagamentos e, conseqüentemente, a elevação da capacidade de importar dependeria “sobretudo das exportações e, em menor escala, da entrada líquida de capitais”⁹⁹.

Verificamos que no PAEG a ênfase maior era atribuída à expansão da receita de exportações, aos ingressos de capitais vinculados a importações, *supplier's credits* concedidos por agências internacionais e governamentais e por credores privados, e aos investimentos diretos, de natureza instável e aleatória¹⁰⁰. Os dois últimos deveriam desempenhar “uma relevante função supletiva nos fluxos domésticos de investimento”, inclusive quanto aos aspectos relacionados com a transferência de tecnologia¹⁰¹.

Como podemos observar, o ingresso de capitais tinha várias finalidades alocativas, que iam além do financiamento do balanço de pagamentos e estavam

⁹⁷ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. Documentos EPEA Nº 1.op.cit., p.139.

⁹⁸ Idem, p.142.

⁹⁹ Idem, p.120.

¹⁰⁰ Idem, p.130.

¹⁰¹ Idem, 47.

ligadas à necessidade imperiosa de recuperar o crescimento econômico, melhorar o desempenho da classe empresarial nacional e aumentar a infraestrutura no país.

No fim de 1961, começou a tomar corpo a idéia de que era necessário modificar a disciplina de movimentação dos capitais estrangeiros e seus rendimentos.

E duas tendências surgiram no Congresso Nacional: uma mais restritiva e radical, apresentada em um projeto pelo deputado Celso Brand, e outra, mais realista e pragmática, cujas idéias deram origem a um substitutivo da comissão mista de senadores e deputados, relatado pelo senador Mem de Sá.

O texto aprovado, a Lei nº 4131, de 3 de setembro de 1962, durante o Governo Goulart, é a fusão desses dois projetos heterogêneos: manteve a maior parte do substituto da comissão mista, mas ele foi distorcido pela inserção de três dispositivos do projeto Brant, que instituía a limitação quantitativa das remessas e das repatriações e distinguia entre capital inicial e capital reinvestido.

O seu mais violento opositor foi Bulhões, diretor executivo da SUMOC, que se demitiu por entender que a lei representava um retrocesso para o crescimento do país. Segundo ele, a Lei nº 4131 proibia a remessa de lucros das empresas estrangeiras, e, não podendo remeter lucros estas não trariam investimento para o país, o que era “um ato de lesa-pátria”¹⁰².

As condições políticas da época eram instáveis. O desestímulo trazido pela nova lei foi rápido. No ano de 1962, enquanto se discutia a lei, que foi votada em setembro, os ingressos caíram para 71 milhões de dólares. Em 1963, baixariam a 31 milhões de dólares.

Para Campos¹⁰³,

“o tiro, assim sairia pela culatra. Havia prejuízo cambial e não economia cambial com a legislação restritiva. Na primeira reunião do gabinete, Campos expôs a Castelo Branco, necessidade de modificar a lei em um sentido mais liberal”.

Ele apontou as medidas para a correção do desequilíbrio cambial e do balanço de pagamentos que seriam:

¹⁰² BULHÕES, O. G. de. *Depoimento. Memória do Banco Central. Programa de História Oral do CPDOC/FGV*, op. cit., p.140/141.

¹⁰³ CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa*, op. cit., p.603.

- a) a regularização do sistema cambial, no sentido da promoção e diversificação de exportações, mantendo-se taxas cambiais realistas e unificadas;
- b) a reativação do ingresso de capitais e investimentos privados, o que pressuporia
 - abandonar as expropriações de empresas estrangeiras;
 - uma revisão da Lei de Remessa de Lucros;
 - a remoção de áreas de atrito;
 - a retomada de entendimentos para obtenção de financiamentos de longo prazo de instituições internacionais; e execução do programa de consolidação da dívida externa.¹⁰⁴

O senador Mem de Sá e O.G. de Bulhões prepararam o projeto revogatório da Lei 4131 e dos seus três artigos, números 31, 32 e 33¹⁰⁵, que eram considerados polêmicos. O projeto de lei visou expurgar seus aspectos negativos, estabelecendo a equiparação lógica e necessária entre capital original e reinvestimento, eliminando a limitação sistemática das remessas.

Com a nova legislação era de esperar que o Brasil pudesse novamente adquirir as condições de concorrer com os demais países em desenvolvimento, particularmente os da ALALC, na atração de capitais externos¹⁰⁶.

A Lei nº 4390, de 16 de julho de 1964, removeu a principal área de atrito, que era a caracterização dos lucros superiores a 10%, que não geraria direito à remessa de lucros, e eliminou também o limite de 10% do capital registrado para remessa de rendimentos, limitação que era contraproducente, pois induzia as empresas a remeterem o máximo permitido.

Como desincentivo as remessas que excedessem de 12% do capital original, mais reinvestimentos, criou-se um imposto de renda suplementar de 25%.

¹⁰⁴ Idem, p.605.

¹⁰⁵ Art. 31 - As remessas anuais de lucros para o exterior não poderão exceder de 10% sobre o valor dos investimentos registrados”.

Art. 32 - As remessas que ultrapassam o limite estabelecido no artigo anterior serão consideradas retorno do capital e deduzidas do registro correspondente para efeito das futuras remessas de lucros para o exterior.

Parágrafo único - A parcela anual do retorno do capital estrangeiro não poderá exceder de 20% do capital registrado.

Art. 33 - Os lucros excedentes do limite estabelecido no artigo nº 31 desta lei serão registrados à parte, como capital suplementar, e não darão direito à remessa de lucros futuros.

¹⁰⁶ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. Documentos EPEA Nº 1, *op. cit.*, p. 144.

Os principais dispositivos da lei 4390 foram os seguintes:

- a) o capital estrangeiro recebe tratamento jurídico idêntico ao dispensado ao capital nacional, em igualdade de condições, e não existe na legislação brasileira qualquer restrição ao livre ingresso de capital externo para aplicação em atividades econômicas;
- b) o capital estrangeiro, qualquer que seja sua forma de ingresso no País, deve ser registrado no Banco Central do Brasil; em caso de contrato de assistência técnica e serviços técnicos, bem como nos relacionados com a utilização de patentes e marcas registradas, é necessária, também, a averbação no Instituto Nacional de Propriedade Industrial;
- c) o registro do capital estrangeiro é efetuado na moeda estrangeira efetivamente ingressada no país e o registro do reinvestimento de lucros é efetuado, simultaneamente, em moeda nacional e na moeda do país para o qual poderiam ter sido remetidos os rendimentos;
- d) consideram-se reinvestimento os lucros auferidos por empresas estabelecidas no País e atribuídos a residentes ou domiciliados no exterior e que foram reaplicados nas mesmas empresas ou em outro setor da economia brasileira;
- e) os empréstimos e financiamentos são remunerados com as taxas vigentes no mercado internacional;
- f) a remuneração decorrente da prestação de assistência técnica, bem como do uso de patentes, processos e fórmulas de fabricação varia de 1 a 5% do valor da receita bruta dos produtos a que se refere o contrato, e caso de marcas registradas, a remuneração não poderá exceder 1%;
- g) a remuneração decorrente de assistência técnica paga por empresas brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliadas no exterior, que detenham mais de 50% do capital, com direito a voto da empresa brasileira, não pode ser deduzida para fins tributários;
- h) as agências de financiamento governamentais não podem conceder empréstimo a longo prazo a empresas controladas por capitais estrangeiros. Uma empresa que opera no Brasil é considerada para esse fim como controlada por capitais estrangeiros quando mais de 50% do seu capital com direito a voto pertencer a pessoas domiciliadas no exterior;

- i) não existe limite para a remessa de lucros, mas um pesado imposto de renda suplementar incide sobre as remessas que excederem, em um triênio, 12% dos investimentos e reinvestimentos. A base para o cálculo dos 12% é o investimento original mais os reinvestimentos registrados em moeda estrangeira. Por outro lado, os 12% são líquidos do imposto de fonte de 25%, correspondendo, portanto, a 16% brutos¹⁰⁷.

8 A cooperação internacional e o papel da Aliança Para o Progresso

Alguns princípios fundamentais da cooperação externa surgiram na Conferência Econômica Interamericana - CEI¹⁰⁸, no Quitandinha em 1954, tais como: a) o auxílio externo deve ser temporário, o capital para o desenvolvimento sustentável se faz preferencialmente em casa; b) a cooperação externa deve ser ligada à mobilização dos recursos internos; c) os recursos externos devem ser de responsabilidade coletiva, e não uma responsabilidade exclusivamente norte-americana, dispondo-se os novos países a ajudar uns aos outros, conforme as possibilidades abertas pelo seu grau de desenvolvimento.

Para um país como o Brasil, que não tem poupança interna suficiente, que reluta em sacrificar o consumo presente em benefício do futuro e que não logra obter pelas exportações todas as divisas de que carece, o capital estrangeiro acaba tornando-se uma necessidade técnica, porém, representa uma ajuda temporária, que não dispensa nem substitui o nosso esforço próprio.

Ao longo do período de pós-guerra, com grau variável de realismo e justiça, os latino-americanos apresentaram aos Estados Unidos um elenco de reivindicações e um conjunto de acusações.

As reivindicações eram:

- a) que os Estados Unidos adotassem uma política de “engajamento decisivo”, como no Plano Marshall, ao invés de ficarem na área do “comprometimento mínimo”;

¹⁰⁷ SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. de O. *Formas criativas no desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro, Apec, 1975, p.93/94.

¹⁰⁸ A Conferência Econômica Interamericana, se reuniu em 22 de novembro de 1954 no Hotel Quitandinha, com a participação dos ministros da Fazenda do continente. O objetivo da Conferência era criar uma agenda de cooperação dos países latino-americanos, com apoio dos Estados Unidos para aumentar o desenvolvimento regional.

- b) que aceitassem a responsabilidade de financiar a execução de programas de desenvolvimento econômico em longo prazo na América Latina, com metas de crescimento quantitativamente determinadas;
- c) que os financiamentos se fizessem predominantemente com fundos públicos, e apenas secundariamente por inversões privadas, visto que a tarefa mais imediata seria a construção da infra-estrutura econômica (energia e transporte) e da infra-estrutura social (educação e saneamento), campos em que a atividade estatal, por variadas razões, exerce papel dominante;
- d) que por essas razões grande parte dos empréstimos fosse realizada em condições flexíveis, financiando-se não só importações de equipamento, mas também despesas locais de construção, a prazos mais longos e juros baixos, em vista da rentabilidade lenta ou indireta dos investimentos, admitindo-se ainda pagamento, pelo menos parcial, em moeda nacional;
- e) que a assistência financeira fosse complementada por programas de estabilização de preços dos principais produtos de exportação.

Do lado das acusações argumentavam:

- a) que os Estados Unidos apoiavam a manutenção de regimes ditatoriais;
- b) que se interessavam pela preservação de oligarquias fundiárias, reagindo desfavoravelmente a iniciativas progressistas de reforma agrária;
- c) que irrealisticamente davam prioridade ao capital privado na tarefa de financiamento do desenvolvimento econômico da América Latina;
- d) que recusando a indicar a magnitude previsível do auxílio externo, desestimulavam o planejamento em longo prazo;
- e) que depreciavam nossos principais produtos de exportação, anulando, pela queda de preços, a receita cambial dos financiamentos.

A Carta de Punta Del Este (CIES) de 1961, atendeu a quase todas as reivindicações e desfez as acusações, feitas pelos países da região, pelo menos no discurso. No documento, os Estados Unidos se comprometiam a fornecer a parcela principal dos financiamentos necessários à execução dos programas decenais de desenvolvimento da América Latina, desde que:

- a) formulados de acordo com as instituições democráticas livremente escolhidas por cada país;
- b) com base em reformas agrárias, que assegurassem ao camponês acesso justo a terra, e em reformas tributárias, que permitissem uma distribuição mais eqüitativa dos benefícios do progresso;
- c) em complementação do esforço próprio de cada país, sem o qual nenhum desenvolvimento é possível. A assistência financeira internacional, provável no programa, atingiria em um período de dez anos um mínimo de 20 bilhões de dólares, dos quais a maior parcela proviria diretamente dos Estados Unidos, sob a forma de empréstimos públicos, desempenhando o capital privado um papel supletivo. Os empréstimos seriam flexíveis e suaves, podendo em alguns casos serem amortizados em 50 anos, sem pagamentos de juros, e abrangiam áreas, como educação, saneamento e habitação popular.

O Presidente Kennedy resumiu os objetivos sociais do programa da Aliança para o Progresso em 1961, em cinco palavras, que pronunciou em espanhol: “Techo, trabajo y tierra; salud e escuela”¹⁰⁹.

Na Carta de Punta Del Este de 1961, os Estados Unidos reformularam posições hegemônicas tradicionais e corrigiram erros, pois precisavam oferecer aos países da América Latina uma alternativa de desenvolvimento diferente da que oferecia o modelo do socialismo da Revolução Cubana.

Apesar das boas intenções, a política dos Estados Unidos sob a administração Kennedy desdobrou-se em duas variáveis, uma repressiva e a outra preventiva, em relação aos problemas da América Latina.

De um lado, prevendo a necessidade de combater outros focos revolucionários, que pudessem aparecer no continente, o governo de Washington, criou grupos especiais da *Central Intelligence Agency* contra insurreição e ações ocultas denominadas de “covert actions”, que se infiltraram em diversas instituições políticas da esquerda latino-americana.

A Aliança para o Progresso representou a segunda variável da estratégia que consistia na execução de um programa de apoio, com assistência técnica e financeira

¹⁰⁹ MOREIRA, M. M. *Diplomacia, Política e Finanças. De JK a Collor. 40 Anos de História por um de seus Protagonistas*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001, p.75

dos Estados Unidos aos governos civis e democraticamente eleitos, dispostos a fomentar o desenvolvimento nacional e empreender reformas, nas áreas de saúde, higiene, educação, moradia e terras colonizáveis, de modo a eliminar ou pelo menos reduzir as zonas de pobreza e de miséria, que poderiam funcionar como aliados do comunismo, criando as possibilidades que um outro Castro surgisse no continente.

A Aliança para o Progresso defendia a reforma tributária, a reforma agrária e a estabilização dos preços dos principais produtos de exportação, ao mesmo tempo que visava estimular as empresas privadas dos Estados Unidos a investir mais nos países da América Latina e a mergulhar em suas economias, associadas aos capitais nacionais¹¹⁰.

A Aliança para o Progresso se transformou, no decorrer da década de sessenta e principalmente depois do Governo Castelo Branco, em instrumento de ação de desenvolvimento, ao se integrar no grande esforço de recuperação econômico-financeira empreendido pelo PAEG.

Criaram-se novos meios administrativos e a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (COCAP), era a articuladora do plano de coordenação setorial, com participação mais intensa dos Estados e entidades governamentais e privadas.

No Governo Castelo Branco a cooperação econômico-financeira da Aliança ao Brasil chegou aos US\$ 1.300 milhões e beneficiou os setores da economia nacional ligados a infra-estrutura, mas não foi suficiente para retomar a atividade econômica.

A concessão de empréstimos em longo prazo - 30 anos de amortização precedida de carência de dez anos – foi a característica fundamental da Aliança, possibilitando alívio à situação crônica do endividamento passado e em curto prazo.

A obtenção de recursos de tal monta, com período de carência adequado, permitiria constante acumulação de riqueza e acúmulo de bens de capital aos grandes empreendimentos de infra-estrutura, desenvolvimento industrial e agrícola, planejados pelo governo brasileiro. E empréstimos - programa possibilitaram a importação de instrumentos essenciais e de bens e equipamentos necessários ao crescimento econômico do país. Visto estarem sendo previstos para serem pagos em 40 anos, aumentaram as disponibilidades de importação, com o pagamento ordenado e em

¹¹⁰ BANDEIRA, M. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. São Paulo, Senac, 1997, p.60

prazo adequado ao esquema de alívio do endividamento externo a curto período.

Concomitantemente, recursos provenientes do Fundo do Trigo foram emprestados em condições igualmente favoráveis. Cerca de 60 bilhões de cruzeiros foram canalizados para empréstimos a empreendimentos de infra-estrutura, indústria e agricultura.

Em outubro de 1965, uma delegação de técnicos brasileiros, chefiada pelo Ministro de Planejamento R. Campos, participou da primeira revisão anual do PAEG, realizada pelo Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (CIAP).

A reunião aprovou o relatório apresentado pelo Brasil, endossando plenamente os resultados obtidos e as políticas de ação econômica. As agências financeiras, o BID, o FMI, a AID e o BIRD, corroboraram seu apoio ao PAEG e a retomada do ritmo do crescimento brasileiro.

A cooperação econômica, no âmbito da Aliança, se processou por meio da concessão de:

- a) empréstimos em cruzeiros, por intermédio do Fundo do Trigo (PL. 480);
- b) empréstimos - programa com repasse em cruzeiros; empréstimos em moeda estrangeira, para utilização na importação de bens e serviços e ou para conversão em cruzeiros. Os organismos relacionados ao Fundo do Trigo e empréstimos - programa foram a AID e o Tesouro norte-americano. Os empréstimos para projetos específicos foram cedidos, no plano bilateral, pela AID e EXIMBANK, e no âmbito multilateral, pelo BID e pelo BIRD.

Os acordos sobre Produtos Agrícolas (Acordos do Trigo) são instrumentos por meio dos quais o governo norte-americano vem realizando, desde 1955, pela PL. 480, vendas de excedentes agrícolas ao Brasil, contra pagamentos em cruzeiros, depositados em conta especial no Banco do Brasil, para financiamentos de empréstimos.

As condições de pagamento, em cruzeiros, são de 40 anos, com um período de carência de 10 anos, cobrados juros de 0,75 a 1,0 % durante o período de carência e de 1 a 2,5% para as amortizações semestrais. Do montante resultante em cruzeiros, que compreende também financiamento do frete americano, são:

- a) reservados 22,5% para utilização, pela Embaixada estadunidense, gastos daquele país no Brasil;

- b) 20% para doações de comum acordo entre a AID-COCAP;
- c) 10% para firmas privadas brasileiras (5%) e norte-americanas (5%) por intermédio do BNDE; e
- c) os restantes 47,5% para aplicação em projetos de infra-estrutura, desenvolvimento agrícola e industrial.

Essas foram as condições de utilização do V Acordo do Trigo para concessão de doações de caráter social e de pré-investimento, celebrado em setembro de 1963 e emendado em maio de 1964.

Os organismos brasileiros que coordenaram à utilização dos recursos em contra partida em cruzeiros do Fundo do Trigo, foram: o BNDE, a SUDENE e a COCAP.

Até dezembro de 1965, o Fundo do Trigo trouxe recursos para o Brasil no montante de 161,4 bilhões de cruzeiros, por meio de convênios assinados com o BNDE, a SUDENE e a COCAP.

As principais áreas de financiamento foram:

- a) Energia com 29,6 bilhões;
- b) Transportes com 49,7 bilhões;
- c) Educação e Assistência Técnica com 30,8 bilhões;
- d) Saúde e Saneamento, com 7,7 bilhões;
- e) Habitação, com 10,8 bilhões;
- f) Indústria com 7,7 bilhões para programas de desenvolvimento, e 33,6 bilhões para projetos, em um montante global de 41,3 bilhões;
- g) Outros projetos, entre os quais abastecimento, extensão agrícola e açudagem, com cerca de 1,7 bilhões de cruzeiros.

Os empréstimos - programa funcionaram como instrumento duplo; de um lado, financiamento das importações procedentes dos Estados Unidos, e, de outro, veículo para financiamento do desenvolvimento social e econômico do Brasil.

Os empréstimos foram efetuados mediante convênios governamentais, pelo prazo de 40 anos, dez de carência, vencendo juros de 2,5% e 1%, respectivamente, durante as amortizações semestrais e o prazo de carência.

Os recursos em dólares foram utilizados no financiamento de aquisições de bens e serviços de procedência estadunidense e com obrigatoriedade de transporte de 50% da carga sob bandeira norte-americana.

Essa utilização, no empréstimo programa de dezembro de 1964, previa abertura de disponibilidade em dólares, por meio de cartas de compromisso em bancos norte-americanos e em quatro *tranches*,¹¹¹ fazendo o Banco do Brasil o depósito concomitante dos cruzeiros em conta especial.

À medida que as referidas *tranches* foram utilizadas, realizaram-se revisões trimestrais para a liberação de *tranches* subseqüentes.

Os organismos financiadores de projetos da Aliança para o Progresso foram a AID, EXIMBANK e BID e, no setor extra-americano, o Banco Mundial, que passou a financiar projetos na área de energia e realizou estudos nos campos de transportes e siderurgia.

Esses empréstimos foram contratados, no Brasil, diretamente com os mutuários, mas sempre com a aprovação prévia do Ministério de Planejamento, por intermédio da COCAP.

O exame e aprovação dos projetos apresentados foram feitos mediante estudo dos méritos técnicos, rentabilidade e caráter prioritário, ouvidos os órgãos competentes da administração pública brasileira. Recebendo a sanção do governo brasileiro, os projetos eram encaminhados às agências financiadoras estrangeiras mencionadas.

A AID possuía missão especial no Brasil e participava da análise técnica e financeira dos projetos, remetendo-os à aprovação final de Washington.

Os convênios da AID foram firmados com interveniência do Ministro do Planejamento e da COCAP, em todos os casos.

O BNDE passou a administrar uma faixa global de recursos do Fundo do Trigo, repassando-os às empresas brasileiras privadas, mediante a celebração de contratos de empréstimos, dos quais participavam os mutuários e a AID.

Na área do Nordeste, a SUDENE aplicou os recursos da Aliança e da AID por meio de contratos de empréstimos, nos quais figurava como interveniente. Foi criado, no Recife, o Escritório Regional da AID para a manutenção de contatos permanentes com os serviços técnicos da SUDENE.

Em março de 1965, o Decreto nº 55820 criou o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP), com o objetivo de promover a elaboração

¹¹¹ Os empréstimos eram realizados em quatro tramos (*tranches*) e estavam sujeitos a condicionalidades, caso o programa tivesse problemas de implementação em uma das etapas, a ajuda seria imediatamente suspensa.

de projetos, permitindo a efetivação dos pré-investimentos requeridos pelos programas de inversões.

O FINEP constituiu a primeira agência nacional criada para atuar no campo das pré-inversões e para orientar seus financiamentos para projetos em setores que representavam pontos de estrangulamento da economia nacional.

O papel do BNDE, de acordo com a filosofia do Governo Castelo Branco, foi o da integração dos setores público e privado no processo de desenvolvimento, fazendo do crédito uma alavanca fundamental e eficaz para o esforço coletivo de investimento.

A filosofia do PAEG era de dar aos investimentos e à ação financeira do setor público o caráter promocional, com o objetivo de corrigir os desequilíbrios setoriais e de permitir um esforço suplementar em conjunto com a iniciativa privada.

Por decisão do Congresso e do Executivo, o Banco teve assegurada por lei uma massa de recursos consideráveis, que era compatíveis com a tarefa que lhe cabia. Do produto da arrecadação do Imposto de Renda lhe pertence por lei 20% e esperava contar com produto absoluto desses 20%, a partir de 1966. Também recebeu apoio de agências internacionais como AID, o BID e o Kreditansalt.

Com base nisso, o BNDE traçou uma política de fomento econômico, selecionando setores considerados estratégicos no PAEG, que eram: Energia; Telecomunicações; Siderurgia; Metalurgia dos não-Ferrosos; Química de Base (Petroquímica e Carvoquímica); Bens de Equipamento e Mecânica Pesada; Silos Armazéns e Frigoríficos; Equipamento Agrícola; Bens de Alimentação.

Foram esses os setores que responderam pela elevação do nível de renda e pela oferta de bens essenciais e fortaleceram a estrutura econômica do país.

No decorrer de 1965, os financiamentos aprovados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico superaram as marcas dos anos anteriores, foram 84 projetos, em valor superior a Cr\$ 300 bilhões, sem incluir as 1793 operações do FINAME, com o que o total somou Cr\$ 357 bilhões.

O quadro a seguir nos permite distinguir as diversas origens dos recursos aplicados pelo BNDE em 1965, seja na área tradicional, como é o caso do Fundo de Reparcelamento Econômico e dos Acordos do Trigo, seja na dos Fundos mais recentes para atender a objetivos específicos de financiamentos à Pequenas e Médias Empresa, ao ensino técnico-científico, à comercialização de máquinas etc.

Quadro 17 - Tipos de financiamento do BNDES

Fontes	Cr\$ Bilhões
Fundo de reaparelhamento e acordos do trigo	290,3
FIPEME	16,2
FUNTEC	1
FINEP	0,1
FINAME	41,7
Diversos (1)	8,1
Total	357,4

Fonte:APEC Editora. Julho de 1966. RJ, p.188

8.1 Balanço crítico da implantação da Aliança para o Progresso

As críticas ao mecanismo da Aliança para o Progresso foram várias. R. Campos afirma que o aparelhamento burocrático da Aliança é emperrado e complexo¹¹². O início da Aliança para o Progresso coincidiu, infelizmente, com o agravamento da posição do balanço de pagamento norte-americano. O propósito generoso do auxílio sofreu logo o impacto de restrições, traduzidas na volta à prática dos empréstimos vinculados - *tied loans*, no excessivo protecionismo à marinha mercante, na restrição ao financiamento de despesas em moeda local, na preferência por empréstimos para projetos específicos, ao tipo mais flexível de empréstimos globais ou por programas, que apresentam, a vantagem de encorajar a criação de instituições financeiras locais e melhor atender o desenvolvimento da indústria dos países recipientes.

Ao mesmo tempo, as responsabilidades mundiais da política norte-americana a faziam oscilar entre uma política de globalismo, de um lado, e continentalismo, de outro, impossibilitando o tratamento preferencial para o desenvolvimento latino-americano, que foi básico na formulação da Aliança para o Progresso¹¹³.

Em 1966, Rômulo de Almeida, membro do Comitê dos Nove à 4ª Reunião do CIES da Organização dos Estados Americanos, renuncia ao seu mandato, e afirma que

“os objetivos básicos da Aliança para o Progresso não foram cumpridos nestes cinco anos da Carta de Punta Del Este”. Ele declarou que o esforço de planificação dos países latino-americano fora desestimulado pelo “bilateralismo de varejo” da AID, que chegava ao ponto “de venda humilhante de favores, um perfeito clientelismo internacional de tipo neocolonialista”.

¹¹² CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa, op. cit.*, 994, p.1349.

¹¹³ CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa, op. cit.*, p.1350.

Na opinião de R. de Almeida, a América Latina, depois da Aliança para o Progresso perdera posição relativa no mercado dos Estados Unidos, cujos obstáculos às importações de vários produtos ainda persistiam, e o déficit da capacidade de compra dos países da região, sobretudo em face da necessidade de desenvolvimento se agravara, naquele período, aumentando a dependência em face da chamada “ajuda externa”, que também não cumprira seu papel.

Ele também observa que:

“a integração da América Latina - a mais importante reforma de base e o mais importante esforço próprio da América Latina - está sendo dificultada pelas práticas da Aliança para o Progresso do que ajudada por alguns auxílios à América Central”¹¹⁴.

Rômulo de Almeida demonstrou que, comparando a ajuda da Aliança para o Progresso com o que os Estados Unidos desembolsaram na Europa com o Plano Marshall, a ajuda à América Latina foi irrisória. Os Estados Unidos gastaram 0,1% do seu PIB, ou seja, um décimo por cento, enquanto que com o Plano Marshall chegaram a 2% do PIB, vinte vezes mais, e não compensavam as perdas da América Latina nos termos de intercâmbio, além dos recursos não seriam suficientes para cobrir os serviços financeiros, que oneravam os balanços de pagamentos de todos os países da região.

Com toda a propaganda da Aliança para o Progresso e o poder econômico dos Estados Unidos, este aplicava na região cerca de 0,5% de sua poupanças anual, enquanto que a Grã-Bretanha, antes da Primeira Guerra Mundial, investia talvez vinte vezes mais, em termos relativos, e apesar de todos os inconvenientes dos financiamentos da época, abria mercados às exportações.

De acordo com o exposto por Rômulo de Almeida, os Estados Unidos não cumpriram os compromissos da Carta de Punta Del Este, e, no que se referia a AID, os melhores termos dos empréstimos foram anulados pelos sobre-custos, resultantes das cláusulas de vinculação à compra de bens, serviços técnicos e fretes, com notórios sobre-preços¹¹⁵.

E durante os três anos da administração de Castelo Branco, entre 1964 e 1966, enquanto recebeu apenas US\$ 1,3 bilhão, como empréstimos e investimentos

¹¹⁴ BANDEIRA, M. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. São Paulo, Senac, 1997, p.94.

¹¹⁵ Exposição de ALMEIDA, R., membro do Comitê dos Nove, à 4ª Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social - CIES, Buenos Aires, in BANDEIRA, M. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*, op.cit., idem.

diretos, o Brasil remeteu para o exterior, a título de amortizações, juros, lucros, dividendos e outros serviços, cerca de US\$ 1,5 bilhão no mesmo período¹¹⁶.

Apesar da ajuda da APP não ter atingido todo o objetivo programado, o Brasil tirou algum proveito, canalizando expressivos recursos (US\$ 1,5 bilhão) para projetos criadores de efeitos multiplicadores.

A ajuda externa do governo norte-americano, agências internacionais FMI, BIRD e APP foram decisivas para o equilíbrio interno e externo do PAEG e conseguir a retomada lenta, porém gradual, do crescimento.

O modelo de abertura econômica, implantado em 1964, que dependia para crescer de forma sustentável com a cooperação da APP e das agências multilaterais (AID, BID, FMI, BIRD, etc.) teve vida curta; e em 1966, os mecanismos de empréstimos estavam paralisados.

Os Estados Unidos começara a enfrentar seus déficits crescentes de balanço de pagamentos e a Guerra do Vietnã demandava vinte vezes mais gastos do que os recursos aplicados na América Latina. Mais uma vez, era adiada a ajuda externa, pela questão da segurança do Ocidente, no sul e oeste da Ásia.

Apesar das críticas, a Aliança para o Progresso teve um efeito metodológico positivo, que foi o de encorajar o planejamento em perspectiva. E também uma contribuição política: conscientizar os diversos países da necessidade de reformas sociais.

¹¹⁶ BANDEIRA, M. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*, op.cit.

Quadro 18 - Saldo externo e equilíbrio entre poupança-investimento

Um excedente ou superávit de exportações (X) em relação as importações (M) corresponde na análise macroeconômica a um excedente de poupança (S) sobre o nível de investimento (I) e um déficit reflete uma insuficiência de poupança em relação ao investimento.

Na realidade tal conceito exprime a igualdade de bens e serviços em contabilidade nacional, os recursos provenientes, quer da produção, quer das importações, têm diferentes utilizações: consumo, investimento, dispêndio público, e exportações se referem a demanda agregada, enquanto que o PIB e as Importações compõem a oferta agregada, conforme

demonstramos na equação:

$$\begin{aligned} \text{PIB} + \text{M} &= \text{C} + \text{I} + \text{G} + \text{X} \\ \text{Oferta Agregada} &= \text{Demanda Agregada} \\ \text{PIB} &= \text{C} + \text{I} + \text{G} + \text{X} - \text{M} \end{aligned}$$

PIB = Produção; M = Importação

C = Consumo; I = Investimento; G = Dispêndio Público; X = Exportação

Oferta Agregada = PIB + M; Demanda agregada = C + I + G + X

Esta identidade pode ser modificada para deixar transparecer o saldo externo, assimilável por um saldo de operações correntes.

$$\text{PIB} - (\text{C} + \text{I} + \text{G}) = \text{X} - \text{M}$$

Esta fórmula traduz a seguinte proposta: quando há um déficit externo, os agentes econômicos gastam mais do que produzem internamente. Eles financiam suas despesas recorrendo ao financiamento externo.

A poupança constitui a parte das receitas, transformada em renda (e portanto da produção) não consumida, podendo afirmar que o saldo externo (X-M) é igual a diferença entre, poupança menos investimento (S-I).

$$(S-I) = (X-M)$$

Portanto, um déficit no setor externo, ou seja, na balança de transações correntes, representa a insuficiência de poupança nacional, criando a necessidade de financiamento da nação. Assim se para um país como o Brasil, o investimento supera a poupança em termos de PIB em 5%, o saldo das transações correntes representa uma necessidade de financiamento de 5% do PIB.

Quadro 19 - Financiamento externo e endividamento no conceito do FMI

Uma distinção feita pelo FMI põe em evidência as conseqüências dos mecanismos de financiamento em relação ao endividamento externo.

Assim certos fluxos são “geradores de dívidas”:

- Pedidos de empréstimos contraídos junto de banco centrais.
- Empréstimos contraídos junto de organizações financeiras, como o FMI.
- Empréstimos contraídos junto a bancos privados.
- Empréstimos contraídos nos mercados internacionais de capitais (obrigações)

O FMI considera outros tipos de fluxos “não criadores de dívidas”:

- Transferências oficiais (doações governamentais)
- Atribuições dos Direitos Especiais de Saque (DES): fundos cedidos pelo FMI e que o país não deverá contrariamente aos mecanismos, reembolsar.
- Investimentos diretos efetuados por uma firma estrangeira em uma filial do país, ou aquisição de ações de sociedades nacionais por estrangeiros.

Esta distinção apresenta um grande interesse, o de mostrar em que medida o financiamento é acompanhado de acumulação, pelo país, de dívidas e, da necessidade de um encargo financeiro com reembolso de capital e pagamento de juros. Contudo, ela apresenta o inconveniente de por no mesmo plano os fluxos que têm, em termos de propriedade do capital, incidências diferentes: as atribuições de DES e de doações não modificam a dimensão do patrimônio nacional, ao passo que os investimentos diretos e as aquisições de ações aumentam a parte do capital na posse de não residentes. A nomenclatura do FMI é, portanto, ambígua, visto que privilegia um critério de endividamento, em detrimento das relações de propriedade.

Quadro 20 - Dívida externa brasileira

Dívida Externa: A dívida externa em 1964, asfixiava o país menos pelo seu montante, que alcançava 3,8 bilhões de dólares, do que pelo seu vencimento, em uma proporção de 48%, concentrando nos anos de 1964/65.

Segundo Dênio Nogueira (Depoimento - Centro de Pesquisa e Documentação História Contemporânea do Brasil - FGV), o sucesso da renegociação da dívida externa no governo C.Branco, deveu-se, em grande parte à habilidade dos negociadores nomeados por Bulhões. A renegociação deu-se em três áreas diferentes: Estados Unidos, Europa e Japão. Para atuar junto aos credores europeus (Clube de Haia), foi nomeado o embaixador Sette Câmara, que desfrutava de grande prestígio no corpo diplomático europeu, tornando mais fácil as negociações. Para negociar com os credores americanos foi nomeado Trajano Pupo Neto, que era vice presidente do Citybank no Brasil. Para negociar a dívida com os japoneses, como o débito estava associado a usiminas, foi designado Garrido Torres, presidente do BNDE, que contudo não foi bem sucedido. Verificou-se que a principal insatisfação dos japoneses era que as operações de swap haviam sido suspensas pelo governo brasileiro. Em setembro a renegociação foi concluída, pois o governo permitiu novas operações de swap, até a entrada em vigor da Instrução 289, que já estava sendo preparada.

Ajuda Externa: O governo Castelo Branco obteve apoio financeiro do FMI em 125 milhões de dólares para recompor reservas e melhorar a liquidez externa. Também foi recebida ajuda do Banco Mundial em 79,5 milhões de dólares para a construção de usinas hidrelétricas. O governo norte-americano, aceitando a recomendação do embaixador L.Gordon, concedeu 150 milhões de dólares, fixando 70 milhões destinados a projetos essenciais em infraestrutura e transporte.

Clube de Haia: Clube de credores dos países ricos que aprovou o reescalonamento de 70% da dívida externa brasileira, concedendo dois anos de carência e pagamento nos cinco anos seguintes. Com a dívida externa prorrogada, o país começava a respirar. Os membros do Clube de Haia eram: Áustria, Bélgica, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Holanda, Alemanha Ocidental, Inglaterra, Suíça.

Coefficiente de Vulnerabilidade: O coeficiente de vulnerabilidade é um indicador do grau de solvência externa de um país, e mede a relação entre a dívida externa líquida de um país e o valor das exportações.

Indicadores da dívida externa (Milhões de US\$)

Anos	Div. Externa Registrada	Div. Externa de Curto Prazo	Exportações	Serviço da dívida		Reserva	Div. CP/ Dívida Total	Serv. Div./ Exportações	Reservas/ Div. Total
				Juros	Amortiz.				
1960	US\$ 2.372	US\$ 1.535	US\$ 1.270	US\$ 106	US\$ 417	345	0,65	0,41	0,15
1961	US\$ 2.835	US\$ 938	US\$ 1.405	US\$ 114	US\$ 327	470	0,33	0,31	0,17
1962	US\$ 3.005	US\$ 1.020	US\$ 1.215	US\$ 118	US\$ 310	285	0,34	0,35	0,09
1963	US\$ 3.089	US\$ 897	US\$ 1.406	US\$ 87	US\$ 364	219	0,29	0,32	0,07
1964	US\$ 3.160	US\$ 714	US\$ 1.430	US\$ 131	US\$ 277	244	0,23	0,29	0,08
1965	US\$ 3.927	US\$ 831	US\$ 1.596	US\$ 156	US\$ 304	483	0,21	0,29	0,12
1966	US\$ 4.545	US\$ 615	US\$ 1.714	US\$ 155	US\$ 350	421	0,14	0,29	0,09
1967	US\$ 3.281	US\$ 623	US\$ 1.654	US\$ 184	US\$ 444	198	0,19	0,38	0,12
1968	US\$ 3.780	US\$ 1.058	US\$ 1.881	US\$ 144	US\$ 484	257	0,28	0,33	0,09
1969	US\$ 4.403	US\$ 969	US\$ 2.311	US\$ 182	US\$ 493	656	0,22	0,29	0,22
1970	US\$ 5.295	US\$ 953	US\$ 2.739	US\$ 234	US\$ 672	1187	0,18	0,33	0,28

OBS: Como não havia dados disponíveis sobre a dívida externa de curto prazo para o período de 1967-70, utilizou-se o índice apontado pelo Banco Mundial
Fonte: IBGE - Estatísticas Históricas Brasileiras - Relatórios do Banco Mundial (WH-210a e WH-161a)

Quadro 21 - O novo estatuto para os capitais estrangeiros

Lei 4390

A nova redação da lei estabelecia que sempre que a média trienal das remessas de lucros e dividendos ultrapassar 12% sobre o capital e reinvestimentos, ficariam sujeitas a um imposto de renda complementar, cobrado de acordo com a seguinte tabela:

Entre 12% e 15% de lucros - 40%

Entre 15% e 25% de lucros - 50%

Acima de 25% de lucros - 60%

O imposto poderia ser maior caso a empresa fizesse parte de um setor de menor interesse para a economia nacional, ou estivesse localizada numa área não prioritária para os investimentos.

A **Lei 4390**, acabou com o festival de royalties, cobrados antes a qualquer pretexto.

Não pode haver pagamento de royalties pelo uso de patentes de invenção e marcas de indústria ou comércio entre filial ou subsidiária de empresa estabelecida no Brasil e sua matriz com sede no exterior.

As patentes, que tenham caducado no país de origem não dão direito de transferência de valores, a título de pagamento pelo seu uso, o que ocorre também com as patentes com mais de 15 anos de uso no Brasil.

A **Instrução 289**, idealizada por L.Biolchini, Diretor de Câmbio do Banco Central, tinha dois objetivos: substituir as operações de SWAP e permitir uma expansão adicional do crédito, uma vez que o governo vinha adotando uma política fiscal bastante restritiva.

Operações de SWAPS, eram empréstimos de curto prazo, de 1 ano ou 2 no máximo, do Banco do Brasil em moeda nacional, a empresas que fornecessem uma quantia equivalente em moeda estrangeira como garantia.

Relatório da CPI, destinado apurar as transações efetuadas entre as empresas nacionais e estrangeiras, R. Campos, reconhecia que as empresas estrangeiras foram beneficiadas pela Instrução 289.

Fluxos líquidos de capital privado para investimento e capital de giro

(Milhões de dólares)

Ano	SWAPS	Instrução 289	Resolução 63	Investimento direto externo
1961	73			108
1962	47			69
1963	-30			30
1964	-51			28
1965	-190	175		70
1966	-12	100		74
1967	-11	-59*	41	76
1968	-12	116	244	61

* Reflete especulação com taxa de câmbio

Fonte: Relatório do BACEN, vários números citado em Syvrud (1974)

CAPÍTULO IV

O COMÉRCIO INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO

ECONÔMICO: MODELO IMPORTADOR *VERSUS* EXPORTADOR

O capítulo quarto trata do comércio internacional e o seu relacionamento com o desenvolvimento econômico, analisa os diversos modelos de desenvolvimento como: a substituição de importações, a promoção de exportações e o sistema que combina as duas estratégias de forma simultânea. Este modelo pode ser denominado de neutralidade de incentivos, ou seja, fez um esforço para promover exportações, mas sem abandonar a substituição de importações. Pensadores nacionais de diversas tendências, se debateram sobre qual o caminho mais conveniente para desenvolver a economia nacional. Neste capítulo, também será abordado o tema da conferência de Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD e as tentativas frustradas por parte dos países em desenvolvimento de reestruturar o comércio mundial, abrindo novas concessões e mercados por parte dos países ricos. Os acordos da Rodada Kennedy e da Parte IV do GATT serão também analisados, como tentativas feitas pelos países periféricos para conseguir novos espaços na complexa economia mundial.

R. Nurske destaca que o famoso economista Alfred Marshall havia indicado alguma vez que:

“as causas que determinam o progresso econômico das nações formam parte do estudo do comércio internacional”¹¹⁷.

Marshall¹¹⁸ se refere:

“aos esplendidos mercados que o velho mundo tem oferecido ao novo, entre o século XIX e meados de XX”.

Talvez Ricardo e Malthus tivessem razão ao considerar a expansão do comércio internacional como uma válvula de segurança que acabaria retardando o

¹¹⁷ ELLIS, H. S. (Org.). *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1964, p.275.

¹¹⁸ MARSHALL. A. *Princípios de Economia. Vol. I e II*. São Paulo, Nova Cultural, 1985, p.91.

“estado estacionário” (a estagnação) dos países mais adiantados da Europa do século XIX, mas não podemos afirmar que o comércio internacional tenha sido importante, para os países, subdesenvolvidos no século XIX. Somente a partir de meados do século XX, o comércio externo trouxe contribuição para o desenvolvimento dos países mais atrasados.

Contrários a visão otimista dos efeitos do comércio sobre o desenvolvimento, autores como Myrdal e Prebisch apontam os problemas de balanço de pagamentos dos países menos desenvolvidos como obstáculo, para o desenvolvimento econômico, afirmando que o comércio internacional, longe de estimular o crescimento dos países menos desenvolvidos os condena ao atraso, ao acentuar a natureza dualista de suas economias. Os “efeitos do empobrecimento” provocado pelo desequilíbrio dos termos de troca se contrapõem aos “efeitos de enriquecimento”, que os termos de troca poderiam vir a criar.

O comércio internacional frustra seu papel de “motor do crescimento”, utilizando a expressão de Robertson¹¹⁹, devido a um ou a soma de vários argumentos. Em primeiro lugar, há uma tendência a longo prazo de deterioração dos termos de intercâmbio (*terms of trade*) em prejuízo dos países produtores de matérias primas e alimentos. Em segundo, argumenta como as exportações procedentes destes países estão concentradas em apenas um ou alguns poucos produtos, que as políticas comerciais dos países adiantados deveriam ser de maior cooperação, no sentido de abrir os mercados e ajudar a diversificar as exportações dos países menos desenvolvidos. Em terceiro, como os mercados das exportações procedentes dos países atrasados são muito instáveis, os programas de desenvolvimento se encontram permanentemente em perigo, dada a pouca certeza das entradas de divisas estrangeiras. Por último, como as tendências a longo prazo do consumo e do investimento conduzem a uma deterioração da balança comercial dos países menos desenvolvidos, provocando um empobrecimento derivado do comércio internacional, associado muitas vezes a herança colonial.

O economista Haberler discorda da visão pessimista pela qual o comércio internacional não é capaz de promover riqueza e desenvolvimento para os países menos desenvolvidos, para ele

¹¹⁹ ROBERTSON, D. H. The Future of International Trade in HIGGINS, B. *Desarrollo Económico. principios, problemas, políticas*. Madrid, Editorial Gredos, 1970, p.311.

“o comercio internacional não somente faz crescer a renda nacional a partir de determinadas funções de produção, possibilitando aumento de economias e de investimentos, como também faz crescer a capacidade produtiva, (...) podemos dizer que o comércio desloca, em sentido ascendente, as funções de produção e as curvas de produção alternativas”¹²⁰.

Segundo ele, o comércio internacional pode provocar os seguintes resultados:

- a) facilita a importação de bens de capital de todos os tipos, necessários ao desenvolvimento econômico;
- b) desempenha a função de veículo para a transmissão de idéias, dos conhecimentos tecnológicos, de adestramentos, de serviços de gerência e habilidade empresarial;
- c) desempenha a função de veículo para os movimentos internacionais de capital;
- d) contribui, por meio da liberdade de comércio, com eficiente instrumento de política antimonopolística, favorecendo um sistema de competição sadia.

Conclui o autor acima citado,

“que a liberdade de comércio é extremamente proveitosa ao desenvolvimento econômico, principalmente para as nações menos desenvolvidas”¹²¹.

Idêntica conclusão é a do R.Nurske:

“na verdade pode-se sustentar que o comércio é mais importante para os países subdesenvolvidos do que para os avançados”¹²².

Para tais autores, há a suposição que um primeiro momento é favorável do comércio exterior ao incremento do desenvolvimento, ao invés de conseguir desenvolvimento pelo sacrifício da eficiência produtiva.

Kindleberg¹²³ também é um defensor da tese de que o livre comércio pode trazer benefício para os países que dele participam, independentemente de estes serem ricos ou pobres, os países têm dotações diferentes de fatores, o que se reflete

¹²⁰ Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico. Primeira Palestra, HABERLER, G. em julho de 1963 *REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA*, Rio de Janeiro, FGV, Nº 1, janeiro de 1965, p.23-24.

¹²¹ Idem, Ibidem.

¹²² ELLIS, H. S. (Org.). *Desenvolvimento Econômico para a América Latina*, op. cit, p.273.

¹²³ KINDLEBERG, C. P. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo, Mc Graw Hill, 1976, p.303.

na diferença de seus preços; as tecnologias disponíveis fazem com que um bem seja melhor produzido com uma combinação de fatores do que com outra, e os países tem interesse em se especializar naqueles bens que podem ser produzidos eficientemente com os fatores de que dispõem em grande quantidade.

Kindleberg mostra que as tarifas protecionistas acarretam prejuízos para o país, já que do ponto de vista da demanda elas reduzem a satisfação total da sociedade, ao diminuir o consumo do bem protegido. Do ponto de vista da oferta, elas reduzem a eficiência da economia, ao atrair fatores para bens que o país produz mal.

O autor examina os argumentos protecionistas e mostra que estes podem ser classificados conforme aleguem proporcionar vantagem para o mundo, para o conjunto do país, ou para regiões de um mesmo país.

Os do primeiro tipo sustentam que o país protecionista obtêm vantagens sem que nenhum outro seja prejudicado, neste caso, o protecionismo tem como consequência o aumento do produto mundial. Os dois outros tipos de argumento ignoram as perdas de terceiros, se interessando somente pelas vantagens obtidas pelo país ou por alguns setores ou regiões.

De todos os argumentos protecionistas, apenas o da indústria nascente proposto por List¹²⁴ se enquadra no primeiro tipo, sendo de aceitação generalizada, embora Kindleberg, Haberler, e Krueger prefiram como instrumento protecionista o subsídio a tarifa alfandegária, já que o subsídio é menos discriminatório do comércio que a tarifa, na opinião dos autores.

A chamada teoria da indústria nascente ilustra o que deveria ter sido feito nos países subdesenvolvidos, em termos de ajustamento de paradigmas gerados nas economias desenvolvidas. A tese de um comércio inteiramente livre só seria aceitável como benéfico, segundo List, se todos os países se industrializassem simultaneamente.

A política de substituição de importações, defendida por Prebisch, vai além do argumento da proteção à indústria nascente, mesmo em um setor antigo pode-se justificar a proteção, se ele demonstrar dificuldades em enfrentar a concorrência, por diversos problemas, que vão desde os conjunturais até os estruturais. Tal raciocínio

¹²⁴ LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo, Nova Cultural, 1986, p.86.

está baseado na observação de que o protecionismo adotado nos EUA, na Europa e no Japão, ajudou estes países a traçar os destinos de suas economias e de seus projetos nacionais¹²⁵.

Os economistas que elaboraram o PAEG entendiam que a economia brasileira havia permanecido demasiado fechada e era chegada a oportunidade de tornar a economia mais aberta. Bulhões e Campos partilharam da visão neoclássica que o comércio exterior pode ser benéfico para o crescimento dos países que dele participam.

1 O modelo de substituição de importações versus modelo de promoção de exportações

Autores, como Krueger e Balassa ¹²⁶ defendem a idéia que o pessimismo quanto às possibilidades de expansão das exportações pelos países subdesenvolvidos mostrou-se infundado e que políticas internas, para substituir importações, prejudicaram o crescimento das exportações e da economia em seu conjunto.

Muito antes da observação desses autores, os arquitetos do PAEG, R. Campos e M.H. Simonsen deram diagnósticos parecidos da realidade brasileira em 1964, sugerindo que havia chegado o momento de promover as exportações.

Para alguns economistas, o comércio externo pode liderar o crescimento.

Outros, como Fajnzylber, da CEPAL e Bruton ¹²⁷ consideram a substituição de importações muito importante na assimilação tecnológica e na geração de novos produtos com vantagens comparativas, possibilitando a expansão futura das exportações.

Em 1999, Rodrik considera que a estratégia de industrialização pela substituição de importações - ISI estimula o crescimento e cria mercados internos protegidos e, por conseguinte, lucrativos para o investimento do empresariado nacional. Contrariando a convicção convencional a seu ver o crescimento impulsionado pela industrialização substitutiva de importações, não produziu ineficiências tremendas em escala econômica¹²⁸.

¹²⁵ PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico na América Latina e Seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*. FGV, nº 9, setembro de 1949, p.25.

¹²⁶ KRUEGER e BALASSA apud SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo, Atlas, 1997, p.351.

¹²⁷ FAJNZYLBER e BRUTON apud SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico*. *op.cit*, p.351.

¹²⁸ RODRIK, D. Estratégias de Desenvolvimento para o Novo Século. In: ARBIX, G. et alii. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo, Editora UNESP, Edusp, 2002, p 47.

Podemos distinguir duas estratégias de crescimento econômico: a primeira, voltada para fora, esta baseada na expansão das exportações, segundo as vantagens comparativas do país, com a economia relativamente aberta do país ao exterior. A outra está apoiada na substituição seletiva de importações, com a economia fechada e o crescimento econômico se efetua com base no mercado interno e as exportações crescem marginalmente.

Para outros pensadores o comércio externo prejudica o crescimento econômico. Esta última estratégia foi a adotada pelos países latino-americanos, e os levou a um crescimento industrial significativo, até o início dos anos de 1960, caso do México e do Brasil. Na adoção latino-americana desse modelo, observamos no entanto, que enquanto as necessidades de importações crescem rapidamente, as exportações agrícolas não crescem no mesmo ritmo. Desse modo, na década de sessenta, Prebisch reformula seu pensamento e aconselha os países em desenvolvimento a tentar expandir suas exportações de produtos manufaturados.

“Daí só agora começamos a compreender sua significação e reconhecer a necessidade vital de incentivar as exportações industriais dos países periféricos, principalmente daqueles que ultrapassaram a primeira fase do processo de industrialização, como Brasil, Argentina e México”¹²⁹.

A vantagem da política de substituição de importações é a adoção de processos de produção que já deram certo em outros países, possibilitando a aprendizagem e a geração de técnicas endógenas, ao mesmo tempo em que a economia passa a produzir para o mercado já existente.

A substituição de importações tem como primeiro objetivo equilibrar o balanço de pagamentos, reduzindo as importações por meio de quotas, licenciamento, elevação de tarifas e proibições e também da política cambial. Nesse sentido, a substituição de importações é tanto mais necessária quanto mais a economia se encontra nos estágios iniciais do processo de industrialização. A proteção à indústria em desenvolvimento é efetuada de diversas formas:

- a) as proibições de importar utilizando restrições quantitativas;
- b) restrições ao investimento estrangeiros em setores específicos;

¹²⁹ PREBISCH, R. *Nueva política comercial para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, p.36.

- c) restrições à saída de turistas nacionais e de trabalhadores especializados;
- d) estabelecimento de uma taxa de câmbio favorável a proteção;
- e) implantação de tarifas alfandegárias elevadas para produtos concorrentes.

A proteção gera um certo grau de monopólio e capacidade de investimento em pesquisa de novos produtos e processos, o que leva à aprendizagem tecnológica. Aliás, a substituição de importações se apresenta como uma das maneiras alternativas de promover maior crescimento e aquisição tecnológica.

De outra parte, a substituição de importações não pode representar ruptura com a economia mundial, porque a substituição não se dá de forma total. A realização de um desenvolvimento autônomo não exclui a necessidade de realizar novas importações, que contribuam para elevar o produto e a produtividade da própria economia. A característica básica do modelo consiste na flexibilidade e na capacidade de importar para obter maior número de produtos¹³⁰.

List afirma que a industrialização constitui condição essencial para a maturação econômica e deve passar pelos estágios: agrícola, com importação de manufaturas; existência de manufaturas locais; importação de manufaturas estrangeiras; manufaturas locais suprindo a maior parte do mercado doméstico e, finalmente, grandes quantidades de manufaturas locais sendo exportadas¹³¹.

A crítica comumente feita ao modelo de substituição de importações se refere ao fato que a proteção à indústria nacional gera ineficiências no sistema econômico ao viabilizar projetos com altos custos médios e baixas taxas de retorno, o que dificulta o desenvolvimento de todas as firmas interligadas tecnologicamente, ao longo da cadeia produtiva.

Segundo List, a proteção deve ser essencialmente temporária e dada apenas àqueles setores com reais possibilidades de competitividade futura.

Além disso, nós entendemos que a substituição de importações leva à proteção da indústria em detrimento da agricultura, prejudicando as exportações. Diante de crises no balanço de pagamentos, as importações precisam ser restringidas ainda mais.

Outra crítica a este modelo diz respeito a concentração da renda, já que a substituição de importações leva à adoção de técnicas de mais alta relação capital

¹³⁰ SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico, op.cit.*, p.362

¹³¹ LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política, op.cit.*, 1986, p.93.

trabalho. Pelo teorema de Stolper-Samuelson¹³² pode-se observar que havendo pleno emprego, a imposição de uma tarifa sobre as importações diminui a produção de produtos exportáveis e eleva a produção de produtos antes importados. O aumento de produtos importáveis, produzidos internamente, desloca capitais do setor exportador.

A disputa por mais capital aumenta seu preço e tende a reduzir o preço dos fatores mais abundantes, no caso a mão de obra. Como consequência, aumenta a participação da renda do capital na renda global, em detrimento da participação da renda dos assalariados, aumentando o processo de concentração de renda¹³³.

A expansão das exportações, no entanto, é o modelo mais representativo de crescimento econômico. No século XIX, países como Inglaterra, Estados Unidos, Japão e Canadá, cresceram tendo como carro chefe suas exportações.

A idéia fundamental da teoria da base exportadora é que o crescimento das exportações gera efeitos de multiplicação e de aceleração no setor de mercado interno, produzidos pelo efeito-renda e pelos efeitos de encadeamentos para trás e para frente, no processo produtivo, criando demanda por serviços, como transportes, financiamentos, comunicações, etc. Além da demanda de insumos domésticos pela indústria, agricultura e setor terciário, resultam ainda os efeitos sobre a demanda final, em função do crescimento da renda e do emprego. Os impactos das exportações sobre a produção doméstica se ampliam com o maior consumo interno, repercutindo uma vez mais sobre a renda, o emprego e o produto.

Os efeitos multiplicadores das exportações, sobre o mercado interno depende:

- a) da existência de capacidade ociosa;
- b) do estoque de mão-de-obra disponível;
- c) da disponibilidade de capacitação empresarial;
- d) da existência de infra-estrutura de transporte;
- e) do envolvimento de insumos e de produtos de exportação com o setor de mercado interno¹³⁴.

¹³² Teorema Stolper-Samuelson: Analisa os efeitos da tarifa sobre a distribuição de renda, entre os diversos agentes, que participam do comércio exterior. A tarifa faz com que os fabricantes nacionais mudem sua produção, aumentando a produção de bens anteriormente importados e diminuindo a de exportados. Assim, a tarifa irá beneficiar o fator capital que é escasso e fará que a renda do fator trabalho, que é abundante diminua.

¹³³ SODERSTEN, B. *Economia internacional*. Rio de Janeiro, Interciência, 1979, p.332.

¹³⁴ SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico. op.cit.*, p.355.

A teoria de base exportadora supõe que os mercados internos das regiões não são suficientemente grandes para manter elevadas taxas de crescimento e que o aumento da escala de produção das firmas pelas exportações reduz os custos médios, aumenta os lucros e os investimentos.

A expansão das exportações possibilita obter demanda adicional para a produção excedente de alguns setores. De outra parte, as exportações exercem efeito multiplicador sobre as atividades de mercado interno similares aos dos investimentos e dos gastos públicos.

Outro argumento em favor da base exportadora é a subutilização interna de recursos, como terra, mão-de-obra, recursos naturais, o que permite o aumento das exportações no curto prazo, sem reduzir a oferta para o mercado interno.

Krueger observa que uma das razões do sucesso dos países altamente exportadores é a que essa orientação ao exterior, na qual muita concorrência, impõe um conjunto de restrições, obrigando a uma severa disciplina na condução da política econômica.

Maior abertura para o comércio exterior, favorece a competição, permite a especialização e o surgimento de economias de escala, o que reduz as indivisibilidades, expondo rapidamente os erros de política para correção¹³⁵.

O modelo que tem o comércio exterior como setor líder torna a economia mais dependente de eventos do mundo exterior, mas a torna menos dependente do equilíbrio interno.¹³⁶ O crescimento liderado pelas exportações consiste em uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, que advoga a integração completa à economia internacional. Para os economistas que defendem este ponto de vista, a demanda internacional é considerada altamente elástica e permite uma fonte confiável de crescimento sustentado. A forma que os países em desenvolvimento tem para ingressar nos mercados mundiais, é seguir os sinais das vantagens comparativas, de modo a explorar custos mais baratos. Tal estratégia exige limitações à intervenção do setor público e um alinhamento correto dos preços. As taxas de câmbio não podem ser sobrevalorizadas, como acontece inevitavelmente quando há proteção a importações. As taxas de juros precisam ser positivas em termos reais, e não negativas, e não devem subsidiar a industrialização voltada para a substituição de

¹³⁵ KRUEGER Apud SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico. op.cit.*, p.354.

¹³⁶ KINDLEBERG, C. P. *Desenvolvimento econômico. op.cit.*, p.313.

importações. Os salários reais devem ser determinados pela competitividade internacional e não por decreto, e é comum que os problemas de balanço de pagamentos decorram de reivindicações salariais excessivas¹³⁷.

Uma crítica à teoria da base exportadora são as flutuações conjunturais externas, internalizadas pela falta de diversificação das exportações, bem como dos mercados.

Os efeitos de encadeamento das exportações aumentam ou reduzem o emprego e a renda no setor de mercado interno. No Brasil, o café gerou a industrialização, mas também internalizou crises periódicas cíclicas, como no início da década de 1930.

O que explica o baixo nível de renda *per capita* do Brasil, em 1950 (US\$ 224), era a fraqueza extrema de sua base exportadora entre 1780 e 1850, como revela Furtado,

“não conseguindo o Brasil integrar-se nas correntes em expansão do comércio mundial, durante essa etapa de rápida transformação das estruturas econômicas dos países mais avançados, criaram-se profundas dissimilaridades entre seu sistema econômico e os daqueles países”¹³⁸.

O crescimento pelas exportações não consiste em um caminho universal para o sucesso, já que nos deparamos para começar, com a falácia da composição tão freqüente nos argumentos econômicos. Se todos os países em desenvolvimento tentassem seguir a estratégia ao mesmo tempo, a concorrência resultante reduziria os ganhos de todos.

No fim da década de quarenta, alguns países da América Latina e da Ásia adotaram um modelo de crescimento por substituição de importações.

A industrialização foi implantada e o mercado interno fortemente protegido. Após alguns anos de experiência, países como a Coreia do Sul e, de certo modo, mais tarde o Brasil adotaram um modelo misto, continuavam com a substituição de importações, mas promovendo e diversificando exportações; outras economias mantiveram-se fechadas, como a Índia e a China até 1978.

Em 1964 o Brasil iniciou o processo de abertura, com o lema “exportar é a solução”. Os economistas do PAEG entendiam que a proteção de mercado e o processo de substituição tinha ido longe demais.

¹³⁷ FISHLOW, A. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*. São Paulo, Paz e Terra, 2004, p.222.

¹³⁸ FURTADO, C.1. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959, p.150.

Inicia-se um outro período de industrialização para fora com a participação de exportação de pequenas manufaturas. No período, dos anos 1960 para 1970, as exportações de produtos manufaturados desempenharam um papel relevante, ao viabilizarem novas importações de bens de capital e ao exercerem impactos importantes no mercado interno.

A composição das exportações mudou significativamente: os produtos primários constituíam 80,6% das exportações totais entre 1947 e 1951 e 67% em 1973. Os produtos industrializados, que formavam 18% das exportações totais, em 1957 e 1961, subiram para 30% em 1973¹³⁹.

A abundância de recursos naturais do Brasil e a extensão de sua agricultura explicam, em parte, a maior participação de produtos não manufaturados nas exportações totais.

O outro fator se refere ao fato das multinacionais dominarem os setores de tecnologia mais sofisticada para a exportação. Essas empresas, estando instaladas em vários países, não estão interessadas no mercado externo, mas no mercado nacional.

Esse fato dificulta a aprendizagem tecnológica, segundo Bruton¹⁴⁰ o Brasil não teria aprendido o suficiente para que as empresas de substituição de importações se tornassem exportadoras no final dos anos de 1980, pois existe uma grande dependência de tecnologia estrangeira. Nesse sentido o modelo brasileiro não se assemelha ao modelo asiático de constante aperfeiçoamento tecnológico.

2 A posição do Brasil frente aos modelos de substituição e de exportação

Como país de grande dimensão e de baixo nível de renda, o Brasil sofria na, década de sessenta, de dois fatores que tendiam a conter a expansão do seu comércio exterior. Primeiro como país em desenvolvimento, baixo era o valor do seu comércio exterior *per capita*; segundo, como país de grande dimensão geográfica, era reduzida a proporção da sua produção total que era negociada com o exterior. Todos os países de grande dimensão territorial transacionam com o exterior pequena parcela de sua produção total, dos mais ricos aos mais pobres. A relação verificada no Brasil, de

¹³⁹ LANGONI, C. G. *A economia da transformação*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1982, p.61.

¹⁴⁰ BRUTON apud SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico. op.cit.*, p.384.

aproximadamente 12%, posicionava-o na companhia de países, como Estados Unidos e Rússia, em termos de dimensão.

Apesar de ser considerada normal a participação do comércio exterior no PIB, é indiscutível que a política econômica nacional, nas décadas de cinquenta e sessenta, estava voltada para a substituição de importações e não se preocupava com o fomento das exportações, comerciando pequena parcela da produção nacional no exterior.

O processo de desenvolvimento exigia quantidades crescentes de bens de consumo e de investimentos, que poderiam vir através do comércio exterior. A política econômica nacional precisava definir os métodos de atendimento a demanda, de forma a garantir relativo equilíbrio entre exportações e importações.

O modelo de substituição de importações puro, adotado na década de 50 e 60, estimulava a substituição sem nenhum estímulo a exportação, e estava exaurido.

A partir de 1964 foi dada preferência à política de expansão de exportações, devido a que os problemas externos tinham se tornado insolúveis, e não havia recursos para importar e nem para financiar o balanço de pagamentos. Num cenário pessimista se chegou a cogitar a idéia de ter que praticar racionamento de importações por falta de divisas.

Alem de causar problemas de balanço de pagamentos a substituição de importações tinha causado sérios desequilíbrios setoriais, dando-se ênfase a produção industrial em detrimento da agrícola. A consequência dessa política foi que a produção de alimentos não acompanhou a demanda urbana, encarecendo o custo de vida e a atividade industrial. Um terceiro desequilíbrio do modelo de substituição de importações foi de natureza fiscal, provocado através de fortes subsídios do Estado ao setor industrial, sem ter como contrapartida o aumento da eficiência deste setor.

Tanto o lema, repetido até o cansaço, de que a substituição de importações pela produção interna é imperativa para a “salvação nacional”, quanto o novo slogan (pós-64) de que “exportar é a solução” devem ser rejeitados, por serem considerados deterministas demais, ou pelo menos analisados com cautela. Na realidade o modelo exportador e importador, não são excludentes e sim complementares e a realidade da economia brasileira tem demonstrado isso.

Para Dias Leite, o problema econômico não seria resolvido nesses termos, mas pela análise de custos, de investimentos e de oportunidades, das duas propostas

acima apontadas, a exportadora e a importadora, além do fortalecimento da estrutura econômica nacional. À luz dos resultados desse exame da relação custo-benefício de optar pela promoção das exportações ou da substituição de importações, é que a decisão política poderia ser tomada com sabedoria e segurança¹⁴¹.

Na política de promoção das exportações, consideramos três tipos de produtos: os que provêm diretamente da exploração dos recursos naturais, os que resultam de transformação simples ou de tecnologia conhecida (adição de valor agregado, manufatura e semimanufatura) e, finalmente, os que requerem a utilização de processos (tecnológicos e industriais) cuja difusão está sujeita a restrições por parte dos países centrais.

No caso do Brasil, as suas condições geográficas e econômicas permitiam, em princípio, a expansão dos produtos naturais, limitam a do segundo (semimanufaturados) e dificultam as do terceiro tipo, que são as de tecnologia incorporada.

É sabido que o país dispunha de várias possibilidades de expandir as exportações de matérias primas, em condições competitivas. Na época, o café tinha posição excepcional, representando metade das exportações, o cacau e o açúcar estavam melhorando na pauta das exportações devido a elevação de preço no mercado externo e melhores safras internas. Produtos como petróleo e trigo não tinham perspectiva de serem substituídos no curto prazo, apesar do PAEG prever algum tipo de substituição de importações por produção nacional, com o objetivo de diminuir o hiato entre oferta e demanda e fazer economia de divisas. No caso da lã, as possibilidades na época eram modestas, e, nas do carvão, inexistentes. Dos considerados produtos básicos de comércio internacional, restavam o minério de ferro, o manganês, o algodão, a madeira e seus derivados, e a carne, que se recuperavam de forma lenta.

O problema da economia brasileira era e ainda é, a sujeição de todos esses produtos a fortes oscilações de demanda e de preço. Alguns constituem mercados comandados pelos consumidores, que exercem poder de oligopsônio a nível mundial.

Em nenhum desses produtos, o Brasil poderia depositar esperança de obter exportações equivalentes à do café, talvez por não contar com escala suficiente e com o controle do mercado externo, como tinha com o café, para poder determinar seu preço de venda bastante valorizado.

¹⁴¹LEITE, A. D. *Caminhos do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar. 1966, p.130.

Na maioria dos casos, qualquer tentativa de forçar exportações implica em agravar a tendência internacional de queda dos preços contra a qual os países subdesenvolvidos procuraram, sem sucesso, montar esquemas defensivos.

Já no campo das exportações de produtos semimanufaturados e manufaturados, tanto de matérias primas quanto de bens de consumo duráveis e não duráveis, embora difícil à penetração nos mercados internacionais, a tentativa de conquistar esses mercados, constituiria um desafio para as classes empresariais, que não tinham mentalidade exportadora na década de sessenta.

Um dos objetivos do PAEG era mudar a mentalidade do empresariado nacional, no sentido de induzi-lo a vender produtos ao exterior e, em especial, os manufaturados das categorias 5 - produtos químicos orgânicos, 6 - máquinas e aparelhos elétricos, 7 - metais comuns empregados na metalurgia, e 8 - moveis e acessórios, roupa feita e calçados as que mais êxito tivessem com a política de incentivos. Apesar dos esforços realizados, esta política se defrontou com amplos setores de ineficiência da indústria nacional e do seu sistema de transportes obsoleto e da falta de infra-estrutura em geral, o que retirou grande parte do efeito das vantagens comparativas de custo e preço obtidas pelo país.

Finalmente, no campo dos produtos que dependem de elevado desenvolvimento tecnológico, não havia no país qualquer possibilidade de exportação devido à falta de setores dotados de produção de alta tecnologia.

O prosseguimento do processo de industrialização com o objetivo de produzir, no mercado interno, produtos antes importados, deve levar em conta o atraso científico e tecnológico do país. As indústrias podem se alinhar em ordem de complexidade crescente e de intensidade, também crescente, de inovação. Há uma hierarquia para se obedecer na aplicação da política de substituição de importações, existindo também a limitação imposta pela quase impossibilidade de instalações de indústrias em fase de constante inovação.

No caso brasileiro, felizmente, empresários e governos não cometeram nenhuma imprudência na implantação de projetos industriais sobredimensionados e ainda havia campo para a instalação de novas indústrias que se situavam dentro da capacidade tecnológica do país. A metalurgia de vários metais não-ferrosos existentes no país, os fertilizantes, a industrialização da madeira e o papel e celulose,

são exemplos de possibilidades a serem exploradas pela substituição. Estes setores foram posteriormente explorados no II PND (1974-1979) na gestão Geisel.

O único erro de perspectiva, com graves conseqüências, foi o da Fábrica Nacional de Motores, na qual se inverteu a hierarquia e se tentou, sem resultado, implantar a mecânica de motores aeronáuticos, antes de se passar pelo estágio de mecânica de veículos rodoviários.

O processo de industrialização encontra freqüentemente outra barreira na dimensão do mercado interno. Há indústrias cuja escala econômica mínima é significativamente superior à capacidade aquisitiva do mercado interno. No caso, a produção local não tem possibilidade de oferecer preços competitivos com os similares importados, mesmo quando protegida por taxas aduaneiras moderadas.

A grande e crescente população do Brasil faz com que esta barreira se afaste continuamente à medida que o nível de renda cresce, o que coloca o país em posição excepcional no concerto das nações em desenvolvimento.

Poucas são as limitações que a dimensão do mercado interno impõe à implantação de novas indústrias que forem tecnológica e financeiramente viáveis.

A comparação entre as soluções de promover exportações ou substituir importações há de ser feita em termos de custos, investimentos, ocupação de mão-de-obra e contribuição para o processo de crescimento econômico global.

A substituição de importações, na medida em que se generaliza, traz um custo crescente para a economia nacional, custo esse representado, em uma primeira aproximação, pela diferença entre o preço do produto nacional e o do seu similar importado.

A expansão das exportações impõe, também e de forma progressiva, um ônus à economia nacional, ônus esse representado pelas isenções de impostos, subsídios e custos de financiamento que se vão tornando necessários conforme produtos nacionais, menos competitivos, são lançados nos mercados internacionais.

Os exportadores de produtos manufaturados receberam a partir de 1964 concessões generosas, em grande parte na forma de abatimentos de impostos.

Como se procurou mostrar, o Brasil possuía as condições essenciais para o êxito de uma política continuada de substituição de importações, desde que removesse os obstáculos que impedissem o crescimento do mercado interno.

Para Dias Leite¹⁴² e os setores desenvolvimentistas nacionalistas, a política de comércio exterior deve se constituir preferencialmente pela substituição de importações, já que esta política reforça o processo de industrialização e de diversificação da atividade econômica interna, contribuindo para a expansão global da economia.

Esta opção não exclui a promoção das exportações como instrumento útil na solução do problema, mas a coloca em posição complementar. Esta política em nosso entender se torna dominante a partir da administração de D. Netto, no governo Costa e Silva.

3 A crise do modelo de substituição de importações

Não há um modelo adequado para interpretar a realidade dos países em desenvolvimento.

Uma alternativa, em certas circunstâncias, seria utilizar o modelo de crescimento seqüencial de Hirschman¹⁴³ concentrando os investimentos, em curtos períodos, ora na expansão de algumas exportações, ora na substituição de importações de determinados produtos. Algumas observações importantes sobre o tema merecem uma reflexão.

A crise do processo de substituição de importações se constituiu, em uma surpresa para a opinião especializada do país, que considerava que o processo dinâmico reproduziria historicamente o observado nos países de economia madura, nos quais desenvolvimento fora de forma espontânea e natural.

Acreditava-se que, salvo choques exógenos, o processo dinâmico em curso conduziria o país, sem maiores tropeços, ao pleno desenvolvimento.

Como os debates e análises lançaram mãos dos paradigmas disponíveis mais correntes nos anos, eles não conseguiram equacionar corretamente o problema. Houve uma opinião quase unânime que as dificuldades decorriam da insuficiência de mercado, dado que o mercado existente tivera suas potencialidades esgotadas pelos investimentos substituidores de importações.

A manutenção do processo dinâmico passava dessa forma a depender do incremento futuro do mercado interno e/ou da abertura do mercado externo. As

¹⁴² LEITE, A. D. *Caminhos do desenvolvimento*. Op.cit., 1966, p.140.

¹⁴³ HIRSCHMAN, A. *Estratégia de Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970, p.75.

soluções de mercado interno, baseadas nos paradigmas disponíveis, equacionaram inadequadamente a questão. E a alternativa do mercado externo foi ignorada ou rejeitada.

A retomada do desenvolvimento brasileiro, em meados da década dos sessenta, se baseou no mercado externo, em decorrência espontânea da verdadeira explosão do comércio mundial observada no período.

O debate sobre as causas do colapso

O cerne do problema era a tese da insuficiência do mercado vinculada ao esgotamento do processo de substituição de importações.

Os paradigmas mais ajustados ao contexto eram o marxista e o keynesiano. Marx previa o colapso do futuro do capitalismo em função de uma insuficiência de mercado, decorrente da concentração da renda. Resultava essa insuficiência, seja da ação de “exército industrial de reserva”, pressionando os salários para baixo, seja do fato dos salários serem determinados pelo valor trabalho da mão-de-obra, o que os colocava no nível de subsistência.

Para Keynes, a demanda insuficiente era explicada pelo nível inadequado dos investimentos que, ampliados pelo efeito multiplicador, determinavam a demanda global.

Furtado¹⁴⁴, em uma formulação posteriormente abandonada, afirma que, para o desenvolvimento prosseguir sem interrupção, depois de exauridas as oportunidades de substituição de importações, seria necessário que a indústria houvesse chegado a um grau suficiente de diversificação.

Como, ao concluir o processo de industrialização por substituição de importações, o Brasil tinha uma indústria representando 35% do PIB, sendo que o setor de bens de capital equivalia a 12% do PIB. Para que a industrialização pudesse prosseguir no ritmo anterior, os investimentos sobre o PIB deveriam corresponder a 18%. As importações necessárias de bens de capital seriam, portanto, iguais a 6% do PIB. Ora as exportações brasileiras totais se situavam em torno dessa porcentagem.

Segundo Furtado, não era possível mobilizar a totalidade da receita cambial do país exclusivamente para a aquisição de bens de capital, daí o impasse.

¹⁴⁴ FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Paz e Terra, 2000, p.310.

Oliveira¹⁴⁵ oferece outra explicação partindo da divisão da economia proposta por Kalecki em Departamento I, produtor de bens de capital; Departamento II, produtor de bens de consumo corrente e Departamento III, produtor de bens de consumo durável.

No período de Getúlio Vargas (1930-1945) a substituição de importações ocorrera essencialmente no Departamento I, aproximando-se, portanto, do modelo soviético.

Com Juscelino Kubitschek (a partir de 1955) os investimentos se concentraram no Departamento III, com predomínio das empresas multinacionais.

A par disso o Departamento I se debilita com a conseqüente necessidade de grandes importações de bens de capital e a solução foi o endividamento externo. Para Oliveira, o processo não tinha, contudo, viabilidade em longo prazo por ser intrinsecamente contraditório. Isto é, tomava a forma de um desenvolvimento voltado para o mercado interno e baseado em capitais externos.

O colapso do modelo de substituição de importações não resulta da insuficiência de mercado, mas da dificuldade de natureza cambial.

Velloso¹⁴⁶ contesta a afirmação dos autores anteriores, afirmando que nosso desenvolvimento nunca foi bloqueado pela escassez de divisas. Estas ao contrário sempre se revelaram positivas, ao estimular investimentos substituidores de importações.

A análise de Furtado

Examinando as causas do colapso do processo de desenvolvimento no início da década de sessenta, Furtado oferece uma interpretação de influência marxista, ou seja, de insuficiência de mercado decorrente da concentração de renda.

Segundo ele, existe nos países capitalistas um “*anel de feedback*” pelo qual o incremento da produção cria seu próprio mercado. Nos países subdesenvolvidos, um excedente estrutural de mão-de-obra reduz o nível dos salários, impedindo o fechamento do anel.

Segundo Furtado,

“no sistema capitalista industrial desenvolvido, a elevação da produtividade engendra a expansão da massa salarial, nas condições do subdesenvolvimento o mesmo aumento opera em benefício dos proprietários das empresas; na variedade brasileira

¹⁴⁵ OLIVEIRA, F. de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, p.84.

¹⁴⁶ VELOSO, J. P dos Reis.1. *Brasil a solução positiva*. São Paulo, Hucitec, 1978, p.35.

pretende-se que, ao lado do reduzido grupo que decide o controle das empresas, surja uma faixa significativa de semi-rentistas cooptada de preferência na massa de assalariados de níveis altos”¹⁴⁷.

Furtado afirma que nos países subdesenvolvidos inexistem mecanismos capazes de fazer com que o mercado cresça proporcionalmente ao aumento da produção. E que, durante algum tempo a dificuldade pode ser contornada por meio da criação artificial do mercado por meio do financiamento de bens de consumo, da elevação dos salários altos acima da média e da transformação dos assalariados de nível mais alto em semi-rentistas, que se encarregariam de absorver os bens de consumo durável cuja produção caracteriza o modelo. E, finalmente, temos o próprio fato de que a tecnologia moderna importada pelos subdesenvolvidos tende a ser poupadora de mão de obra.

A análise de Maria da Conceição Tavares

M.C.Tavares, aceita, como Furtado, que o arrefecimento do processo dinâmico, no início da década de sessenta, resulta da insuficiência do mercado, determinada pelo desaparecimento de oportunidades de substituição de importações.

E oferece duas cadeias causais como explicação das dificuldades enfrentadas pelo país. A primeira é de linha keynesiana ou mais precisamente harrodiana, onde os investimentos surgiam de forma espontânea em um processo de acumulação. Quando, todavia, restava apenas para serem substituídos os bens de capital, esse automatismo desaparece, dado que os investimentos requeridos por estes são autônomos e não induzidos.

Uma segunda linha de interpretação de índole marxista, baseada na concentração de renda, aponta a especificidade que assumem as crises de realização no Brasil, que para a autora não está relacionada com as flutuações periódicas da atividade econômica.

Tais flutuações se associam à presença de um setor interno de bens de capital, que tende a ampliar qualquer variação do nível de demanda efetiva ou a autogerar crises de demanda dada a desproporção existente entre o crescimento dos dois “departamentos” (I e III): o de bens de capital e de bens de consumo; neste sentido,

¹⁴⁷ FURTADO, C. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982, p.62.

não há diferenças importantes com relação ao caráter cíclico de qualquer outra economia capitalista¹⁴⁸.

A proposta da Maria Conceição Tavares difere da de Furtado porque enfatiza investimentos governamentais, sem propor diretamente a redução na renda das categorias mais elevadas. A ação pública torna-se indispensável porque o Estado é capaz de investimentos autônomos.

Tavares reconhece que, em se tratando de problema de mercado, a solução pode vir em princípio também pelo lado das exportações.

Tavares aponta quatro estratégias que poderiam ser utilizadas para obter a retomada do desenvolvimento:

- a) investimentos governamentais para manutenção da estrutura do mercado setorial e regional. Nesse caso os investimentos públicos devem ser extremamente importantes;
- b) investimentos governamentais orientados para o setor primário e desenvolvimento regional. Ocorrerá, nessa hipótese, um processo redistributivo de renda e os investimentos públicos poderão ser menos importantes;
- c) aumento das exportações tradicionais. Nesse caso o alívio seria temporário, dado o lento crescimento desse mercado;
- d) aumento das exportações, sobretudo as industriais. Com isso se acentuaria a indesejável dicotomia entre a base e a cúpula da pirâmide de rendimentos.

A autora declara preferência para a alternativa “b” que significa investimentos públicos com reflexos favoráveis na distribuição de renda¹⁴⁹.

A análise de Bresser Pereira

Segundo Bresser, as condições peculiares do processo de substituição de importações iriam levar a um impasse, determinado por mercado interno insuficiente, acoplado à dificuldade de exportação.

As vendas externas se tornaram difíceis porque o processo substituidor determinou o surgimento de um parque fabril de altos custos. Com respeito à

¹⁴⁸ TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p.205.

¹⁴⁹ Idem, *Ibidem*.

insuficiência das exportações refere-se também ao desinteresse por parte das filiais das multinacionais implantadas no país.

Termina por considerar o segundo aspecto mais relevante, porque a insuficiência da demanda local poderia ser compensada por exportações.

Descrevendo as soluções possíveis, Bresser começa por assinalar a existência de três modelos políticos econômicos básicos: neoliberalismo clássico, liberalismo intervencionista burocrático-militar e o nacionalismo desenvolvimentista. Considera os dois primeiros inviáveis para o país, declarando sua preferência pelo último.

Bresser afirma que o governo militar brasileiro em 1964 acabou por adotar um quarto modelo, que aceita a persistência da concentração de renda que constitui a forma de se criar mercado para os setores dinâmicos (bens de consumo geral e consumo conspícuo). Recorre, complementarmente ao mercado externo, por meio do rápido incremento das exportações de manufaturas, como forma de compensar a insuficiência de demanda gerada internamente.

Considera esse modelo injusto mas aceita que seja capaz de assegurar por muito tempo, a manutenção do desenvolvimento¹⁵⁰.

A divergência de Mário Henrique Simonsen sobre a crise do modelo de substituição de importações

A posição de M.H.Simonsen, em *Brasil 2001*, é radicalmente contrária a todas as interpretações estruturalistas.

Seu paradigma analítico é neoliberal. Segundo ele, se fossem eliminadas as distorções que resultam fundamentalmente da indevida interferência do governo no mercado, o problema desapareceria.

Simonsen nega que um suposto fim da substituição de importações tenha alguma coisa a ver com a crise do início dos anos sessenta. Pergunta, por que um processo dinâmico, que se prolongava por mais de duas décadas, haveria de entrar em colapso repentino em 1966. Para ele, a explicação se encontra nas perturbações exógenas que vinham se acumulando, a saber: inflação, distorção cambial, caos político e irracionalidade administrativa, complementadas e reforçadas pelas medidas destinadas a conter a inflação.

¹⁵⁰ PEREIRA, L. C. B.A análise de B.Pereira. In: João Paulo de Almeida Magalhães, *Paradigmas econômicos e desenvolvimento, a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1996, p.143.

E adiante, acrescenta dois outros fatores: protecionismo excessivo e o que ele chama de “exploração da relação capital-produto” cita, nesse sentido, uma agricultura extensiva, falta de investimentos sociais e subsídios à importação de equipamentos com baixa excessiva de preços.

Simonsen critica a interpretação de Furtado, Tavares e Bresser, que qualifica como pertencentes a corrente estruturalista. Os autores haviam proposto duas soluções para a crise brasileira: a estatização e a redistribuição de renda, ou seja, a fórmula keynesiana e marxista. Quanto a esta última, nega simplesmente o problema da concentração e se restringe, à análise da primeira proposta. Em sua opinião, ela se inspira na terapêutica keynesiana, que não se aplica porque:

“trata-se de uma teoria de curto prazo preocupada com o nível de produto e do aproveitamento de fatores de produção em determinado instante, mas descuidada de qualquer problema de crescimento de longo prazo”¹⁵¹.

Em seguida nega a existência da capacidade ociosa supostamente resultante de uma insuficiência de demanda, que deve ser eliminada por meio de investimentos públicos.

Segundo o autor citado existem dois tipos de capacidade ociosa: a setorial e a global. A capacidade ociosa setorial se manifesta nos seguintes casos: indústrias de bens de consumo dimensionados para atender a uma demanda reprimida que depois desaparece; indústrias que entram ao mesmo tempo em funcionamento (COSIPA-USIMINAS); mudança na estrutura da demanda.

A terapêutica keynesiana não vale para esses casos porque determina aumento global de demanda, quando o que o necessário é de uma demanda adicional concentrada em alguns setores.

Quanto à capacidade ociosa global, ela pode ser de dois tipos: a) recessões determinadas pela escassez de capital de giro e b) recessões determinadas por capacidade ociosa resultante da falta de oportunidade para investir.

Os casos de capacidade ociosa, verificados no Brasil nos últimos anos, ou se filiaram à classificação setorial, ou, ao tipo global de crise de crédito. Os poucos casos de capacidade ociosa global corrigiram-se em 1965 e 1967, via expansão monetária, em uma espécie de política pendular.

¹⁵¹ SIMONSEN, M. H. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro, Apec, 1979, p.68.

E várias medidas de redistribuição financeira (e não diretamente de renda) recuperaram determinados setores, nos quais a demanda parecia cronicamente deficiente.

Assim, a indústria de materiais de construção pôde erguer-se devido ao Plano Nacional de Habitação, lastreado no princípio da correção monetária e nos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Do mesmo modo, as indústrias automobilísticas e de eletrodomésticos melhoraram suas vendas depois que se instituiu o sistema de consórcios e que as Sociedades de Crédito e Financiamento passaram a oferecer crédito direto ao consumidor.

Para Simonsen,

“esgotada ou pelo menos percorrida em grande parte a etapa da substituição de importações, a economia se torna bem menos resistente à instabilidade política e institucional e aos impulsos do crescimento desequilibrado. De fato, as decisões para investir agora dependem de dois fatores: de um lado da disponibilidade de recursos; de outro lado, do crescimento do mercado interno e das exportações. Um aumento do grau de concentração de rendas, nessa etapa, pode tornar-se efetivamente nocivo por inibir a expansão de mercado. Ao mesmo tempo uma redistribuição brusca de intuítos igualitários pode mutilar a capacidade de poupança e frear, por escassez de recursos, a taxa de desenvolvimento”¹⁵².

O problema em seu entender não é grave e em nada se assemelha a um círculo vicioso da pobreza, mas exige uma política atenta de crescimento equilibrado.

Simonsen aponta cinco grandes questões, para escapar do círculo vicioso da pobreza: o da poupança, o da educação e tecnologia, o da explosão demográfica, o da exportação e o da racionalidade econômica.

4 A natureza do modelo de 1964 e suas repercussões no curto e no longo prazo

O modelo pós-1964 ligou-se a uma nova estratégia econômica, pois se caracterizava por uma maior integração aos mercados internacionais, parcialmente subsidiadas por uma capacidade fiscal maior e mais centralizada por uma estrutura de subsídios e incentivos que favorecia os lucros em lugar dos salários, pela promoção da correção monetária para reduzir as distorções induzidas pela inflação; por uma reforma institucional do sistema de previdência social, por leis tributárias

¹⁵² Idem, p.78.

relativas aos mercados financeiros internos etc..., por uma administração econômica tecnocrática e um controle político autoritário.

Apesar de seu compromisso aberto com o sistema capitalista como fonte de acumulação de capital, o modelo nunca correspondeu a um protótipo de livre iniciativa.

A estratégia econômica brasileira foi mais pragmática, se enraizando em uma tradição intervencionista. A participação do governo na economia, que fora objeto de crítica em 1963, aumentou após a intervenção militar.

O investimento público, seja diretamente na infra-estrutura, seja por meio de empreendimentos estatais, teve aumentada sua participação na formação de capital. A regulação da atividade econômica não foi eliminada, e ao contrário aumentaram os incentivos e os subsídios, bem como os controles de preços.

Expandiu-se o controle público sobre os recursos disponíveis por meio tanto de impostos quanto de poupança forçada.

A política industrial também não se alterou de forma significativa, pois continuaram os incentivos aos setores onde havia pontos de estrangulamento, e eram essenciais para a manutenção do desenvolvimento. (Energia, Telecomunicações, Siderurgia, Metalurgia dos não Ferrosos, Química de base, Petroquímica, Bens de equipamento e Mecânica pesada).

O modelo foi elogiado por Simonsen pelos efeitos positivos que trouxe sobre a economia brasileira. Segundo o autor, o modelo de 1964 parte do reconhecimento ortodoxo de que qualquer processo de desenvolvimento tem que se assentar no binômio da poupança-mercado: primeiro requisito para a sustentação é uma alta taxa de poupança que permita financiar os investimentos necessários ao crescimento econômico do país; segundo é de um mercado ativo e em expansão, capaz de sustentar o interesse de novos investimentos e nos aumentos de produção.

Além desse binômio, o modelo brasileiro apresenta uma peculiaridade: a abertura para o exterior e seus reflexos sobre o crescimento econômico¹⁵³.

O resultado dessa estratégia foi a expansão entre 1968-1973 do PIB, com uma taxa de crescimento de 11% ao ano.

O modelo também foi criticado por seu fracasso em distribuir renda e oportunidades de forma mais equitativa.

¹⁵³ SIMONSEN, M. H e CAMPOS, R. de O. *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1979, p.10.

Para Tavares e Assis,

“o arrocho salarial exibiu uma violência sem precedentes (...) A intervenção mandatória e truculenta nas negociações salariais chegou a levantar protestos de algumas empresas de alta produtividade, inclusive de capital estrangeiro, que foram impedidas de negociar com os interventores sindicais até aumentos salariais que se limitavam a incorporar ganhos de produtividade... A liberdade de negociação trabalhista, um primado da ideologia liberal que o regime proclamava, não foi considerada liberdade econômica, porque parecia um atentado à política de estabilização de preços posta em marcha”¹⁵⁴.

Para Fishlow, ambas as observações feitas acerca do modelo pós-1964 estão corretas, e destaca a importância especial da integração brasileira nos mercados mundiais de capital como condição do sucesso do modelo¹⁵⁵.

Apesar de um crescimento rápido e sem precedentes das exportações, em torno de 10% desde meados de 1960 e da evolução favoráveis dos preços das exportações, a recuperação brasileira envolveu uma expansão ainda mais rápida das importações.

O saldo em conta corrente deslocou-se de um superávit, em 1965 e 1966, para um déficit de 2,3% do PIB em 1971-1973; no final de 1973, a dívida externa registrava 17% do PIB, comparados acerca de 10% em 1967, e em 1973 já estava em 17% e em 1978 correspondia a 25% do PIB.

Além da concentração da renda, questão que não foi resolvida em 1964, o crescimento acelerado, iniciado em 1968, trouxe desequilíbrios nas contas externas que não conseguiram ser neutralizados com o aumento das exportações e da poupança interna: o país criava um modelo de crescimento apoiado na base do endividamento externo.

A natureza do modelo de 1964

O país em 1964 se defrontava com uma crise conjuntural sem precedentes, manifestada nos piores índices históricos de crescimento econômico, estrangulamento externo e inflação recorde.

¹⁵⁴ TAVARES, M. da C. et alii. *O grande salto para o caos. A economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985, p.14.

¹⁵⁵ FISHLOW, A. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*. São Paulo, Paz e Terra, 2004, p.21.

A moldura institucional na qual se inseria o capitalismo brasileiro se revelava um obstáculo à retomada do desenvolvimento em novas bases, pois nem o Estado e nem o setor privado, dispunham de adequado sistema de financiamento.

O modelo econômico de 1964 foi francamente capitalista em sua inspiração e teve, como objetivo modernizar as instituições.

Sua força motriz é o comportamento individual, guiado pelos sinais do mercado, no qual os grandes e pequenos grupos competem em um clima de concorrência imperfeita.

O papel do governo é de aperfeiçoar os mercados e intensificar os sinais das áreas nas quais se podem remover os pontos de estrangulamento.

As duas áreas que atraíram as maiores atenções do governo foram o mercado de capitais e o comércio exterior, setores foram centrais para a estratégia de estabilidade e de retomada do crescimento sem inflação.

A intensificação da intermediação financeira foi essencial para a alocação da poupança para o investimento com a conseqüente elevação da taxa de crescimento.

A estrutura bancária e do mercado de capitais estavam defasados e não cumpriam com o papel de financiar o consumo, o investimento do setor privado e o dispêndio do setor público.

Os incentivos, as exportações e a receptividade em relação aos investimentos externos foram fundamentais para aumentar as importações e os investimentos de um modo geral.

Duas razões fundamentavam essa nova orientação:

- a) a crença de que dificilmente o país poderia continuar reduzindo o seu coeficiente de importações;
- b) porque o crescimento das vendas ao exterior era condição imprescindível para que o país pudesse continuar absorvendo capitais estrangeiros sem cair na armadilha do endividamento.

A nossa hipótese é que o crescimento econômico rápido e a concomitante elevação da produção corresponderam a um crescimento impulsionado pelo endividamento externo. Recursos externos baratos, provindos do mercado de eurodólares, garantiram as demandas de importação crescentes, e permitiram uma onda de investimento, que não teve de ser financiada domesticamente em detrimento do consumo.

E tornaram desnecessário o prosseguimento da reforma do mercado interno de capitais, que teria sido fundamental para se conseguir fluxos equivalentes.

A dívida externa continuou a se expandir depois de 1973 a taxas ainda mais rápidas, e, com a quadruplicação do preço de petróleo o país enfrentou um momento em que gargalos internos e excessos cíclicos estavam criando problemas internos de ajuste econômico, e a inflação começava a ressurgir.

O Brasil dependia cerca de 80% de petróleo importado e muito sendo vulnerável à subida de seus preços mas optou por adiar o ajuste do seu desequilíbrio externo, passando a depender cada vez mais pesadamente do endividamento.

O ajuste financiado pela dívida no período de 1974 a 1978 produziu resultados econômicos menos positivos que os da fase anterior (1968-1973), em que o crescimento era impulsionado pela dívida.

O Milagre Econômico e seu resultado deixaram uma lição: o mercado externo proporciona oportunidades, mas também introduz limitações e riscos¹⁵⁶.

Ante à expansão brasileira a partir de 1968, muitos autores como Furtado abandonaram a tese do subconsumo e do limite imposto pelo tamanho do mercado interno.

Surgiu uma interpretação alternativa, a de Jaguaribe que

“o modelo de desenvolvimento pós-64 é de tipo facista-colonialista, auto-sustentável, mas igualmente repressivo e subordinado ao imperialismo norte-americano. O controle integral do Estado pelos militares e sua auto-legitimização pelos Atos Institucionais constituíram o mais formidável reforço do poder público central jamais experimentado no Brasil, resultando em haver equipado o governo com meios coercitivos dificilmente igualados nos regimes mais autoritários”¹⁵⁷.

Esta interpretação, correta do ponto de vista político, ignorou as implicações econômicas da elevação veloz das exportações nos últimos anos da década de sessenta; elevação que foi fundamental na estratégia de crescimento com independência.

O aumento das exportações constituiu uma forma de reduzir significativamente a dependência em relação aos Estados Unidos. Elas neutralizaram as pressões para a importação de capital para equilibrar o balanço de pagamentos e proporcionaram a moeda estrangeira necessária para amortizar dívidas passadas, sem tornar necessário o recurso a

¹⁵⁶ FISHLOW, A. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina*, op.cit., p.22.

¹⁵⁷ JAGUARIBE, H. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969, p.229.

operações de troca de ativos *swaps* e outros influxos de capital de curto prazo, potencialmente desestabilizadores; permitiram a aplicação de seletividade na aceitação de investimentos estrangeiros e a ênfase à transferência de tecnologia como sua razão de ser.

Para Fishlow¹⁵⁸ as exportações encorajam a concorrência dos países menos avançados com os mais desenvolvidos e assegura uma distribuição mais eqüitativa dos ganhos decorrentes do comércio internacional.

Observa que o impulso das exportações pós-64 foi acompanhado de um declínio dramático da participação dos Estados Unidos no comércio brasileiro e de uma diversificação significativa em termos de composição da pauta de exportações.

A promoção de exportações é uma política particularmente consistente com os múltiplos objetivos do governo militar. Proporciona uma margem de confiança para assegurar a investidores potenciais que seus empréstimos poderão ser pagos. Ao mesmo tempo, cultiva simpatias nacionais, tanto porque demonstra a capacidade da indústria nacional de competir internacionalmente quanto porque reduz a dependência em relação ao financiamento externo.

O modelo burocrático-autoritário implantado em 1964 apresentava mais novidades em sua política do que em sua economia. Não era a promoção das exportações ao estilo asiático: monetarismo, quer a versão nacional, quer posteriormente a internacional, desse atenção maior à política monetária e às taxas de juros do que anteriormente, e consideração maior aos mercados financeiros. Não era a de reorientação para a agricultura e para a produção de produtos primários, para reaproveitar vantagens competitivas naturais. Acima de tudo não foi um retorno à proeminência do setor privado e a uma limitação severa à participação pública na economia.

Em outras palavras, a economia pós-substituição de importações, que se tornou dominante depois de 1964, foi um capitalismo de Estado, que não alterou de forma radical o arcabouço do modelo de substituição de importações que herdara. E como, flexibilizou o modelo sem modificar sua natureza, poderíamos definir o novo modelo como de neutralidade de incentivos.

A novidade foi a reforma das instituições financeiras e a promoção das exportações como um complemento da substituição, em um ambiente de disciplina fiscal e monetária, com estabilidade de preços e forte apoio internacional.

¹⁵⁸ FISHLOW, A. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*. *op.cit.*, 2004, p.134.

5 O modelo de 1964 e suas diferenças com o modelo asiático

Alguns pesquisadores chegaram a comparar o modelo implantado em 1964, com o modelo japonês e asiático em geral, na medida que o capitalismo brasileiro também é um pouco dirigido e orientado pelo Estado.

Furtado não acredita que se possa aproximar a experiência brasileira com a japonesa, porque lá, a restauração Meiji, houve um grupo que controlou e dominou o Estado e que tinha um projeto nacional: sobreviver como nação independente.

No caso do Japão, é necessário levar em conta a existência dos chamados “acordos desiguais”, que os europeus impunham às nações mais fracas, aos turcos, aos japoneses etc, que prevaleceram até o início do século XX. Foi nessa época que eles conseguiram livrar-se dessa tutela, formulando um projeto de sobreviver como nação independente e o seu capitalismo é uma manifestação desse espírito¹⁵⁹.

Em todos os casos de capitalismo tardio do século XIX, como o caso da Alemanha prussiana, do Japão e da Rússia czarista, existia um projeto nacional. Para Furtado,

“aqui, dada a diversidade regional, dada a diferença de tempo histórico existente nas várias regiões, não se chegou a definir um projeto global.

No Brasil a própria continentalidade do país e a diferença de tempos históricos nele existente não permitiram que, em um momento decisivo, ou seja, no último quartel do século XIX, se chegasse a um projeto no qual o Estado fosse o instrumento de uma política de unificação do mercado e de sua proteção para privilegiar a acumulação em função dele”¹⁶⁰.

Tavares¹⁶¹ nos diz que as semelhanças mais freqüentemente aludidas entre o modelo japonês e o brasileiro se referem à elevada taxa de crescimento de ambas as economias, ao baixo custo da mão-de-obra, à distribuição da renda fortemente concentrada e ao estilo centralizado de intervenção do Estado.

No entanto, o Japão tem crescido de forma sustentada desde o pós-guerra, com base no maior coeficiente interno de poupança e investimento do mundo capitalista (em torno de 30% do PIB).

¹⁵⁹ FURTADO, C. *O Brasil não se desenvolveu, modernizou-se*. In A História Viva (II). MOTA, L. D. (Coord.). Documentos Abertos. São Paulo, Estado de São Paulo, 1981, p.121-126.

¹⁶⁰ Idem, p.130.

¹⁶¹ TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. op. cit., 1975, p.239.

O Brasil conseguiu alcançar sua taxa histórica de crescimento em torno de 6%, nos anos sessenta, somente devido à aceleração verificada no final da década, a partir de um aproveitamento mais intenso da capacidade produtiva ociosa.

A taxa de poupança interna (16%) manteve-se, no entanto, relativamente baixa, ao mesmo tempo, que a taxa de investimento se elevava graças a uma forte participação dos investimentos estatais e a um aumento considerável de entrada líquida de capitais externos.

A conquista de mercados externos pelo Japão se fez à custa de um poder empresarial inovador que se desenvolveu ao abrigo de políticas de proteção industrial, tecnológica e de comércio exterior notadamente harmônicas. A partir desta base interna puderam os principais grupos industriais (keiretsus) lançarem-se à conquista do mercado mundial com grande agressividade.

A abertura externa do Brasil foi feita aproveitando brechas conjunturais de um mercado mundial em reestruturação, sujeito a uma forte competição internacional. A pauta exportadora brasileira na época era majoritariamente composta por matérias primas (commodities), apesar de uma mudança para a exportação de produtos manufaturados.

Os principais grupos estrangeiros, instalados no país, aproveitou as possibilidades de exploração barata de recursos naturais e mão-de-obra, e os enormes subsídios e isenções fiscais às exportações e a proteção de um mercado interno que lhes permite utilizar tecnologia obsoleta e de segunda ordem. Do mesmo modo, tem adquirido relevância nesse esquema a crescente divisão regional do trabalho entre as principais filiais das multinacionais que operam na América Latina.

Tavares acrescenta que o modelo japonês, apesar de ser voltado para o exterior, manteve seu impulso fundamental de expansão por meio de um vigoroso desenvolvimento das forças produtivas voltadas para o mercado interno, por meio do setor de bens de produção, que representava em 1961 mais de 60% do valor da indústria manufatureira. Suas exportações representam apenas 15% do seu PIB. Isso lhe permitiu obter importantes taxas de crescimento na indústria de bens de consumo, duráveis e não-duráveis, além de um alto ritmo de investimento.

No Brasil o impulso da recuperação baseou-se em uma expansão industrial desequilibrada, em que os ramos de bens duráveis e de construção foram os setores

de “ponta”, sem que os seus altos ritmos de crescimento se generalizassem para demais setores, como o setor de bens de capital.

No que se refere à distribuição de renda, ambos os países apresentam uma elevadíssima concentração tanto em termos pessoais, como funcionais (baixa participação dos salários na renda nacional), circunstâncias que refletem a existência de mão-de-obra barata e de uma elevada concentração de rendas e de propriedade.

A economia japonesa tem exibido uma elevada taxa de incorporação de mão-de-obra à indústria de transformação, resultando em uma rápida mudança na estrutura dos empregos nas últimas décadas.

No Brasil, o ritmo de absorção de mão-de-obra tem sido relativamente baixo nas últimas décadas e o peso do desemprego e do subemprego na agricultura foi muito elevado.

Como uma observação final, cabe ressaltar que a forte concentração da renda corresponde, no caso japonês, a uma elevadíssima propensão a poupar, enquanto que no Brasil o que chama a atenção, é a alta propensão ao consumo suntuário das classes médias e altas.

No caso Japonês, a concentração leva a altas taxas de poupança que voltam para o investimento, criando um crescimento econômico auto-sustentado, com expressivos aumentos do nível de vida da população.

No caso brasileiro, conduz ao excessivo consumo restringido a certos setores da população, com manutenção de padrões de vida sub-humanos para a maioria da população rural e um consumo médio das massas urbanas que tem chegado a ser negativo.

R.Campos, possui uma visão mais otimista do modelo de 1964, e :

“com o benefício da visão retrospectiva, pode-se registrar que, pelo menos na primeira fase do ciclo militar (1964-67), o da reconstrução da economia e do Estado, o modelo brasileiro era bastante semelhante ao modelo asiático”¹⁶².

As características do modelo adotado na Ásia eram:

- a) orientação exportadora, que impõe à economia uma obrigação de eficiência maior do que no modelo de substituição de importações;

¹⁶² CAMPOS, R. O. *Lanterna na Popa. op.cit.*, p.1270-71.

- b) políticas macroeconômicas ortodoxas em termos monetários e fiscais;
- c) menor distorção do sistema de preços, observando duas regras de ouro: taxas de juros positiva para estimular a poupança e taxas cambiais realistas, para preservar exportações;
- d) captação mais equilibrada dos recursos externos, com maior abertura para investimentos de risco e preferência por empréstimos institucionais a longo prazo (Banco Mundial, BID e Asian Development Bank). Neste sentido a experiência latino-americana, de empréstimos em eurodólares (a partir de 1968), baseados no conceito de "risco soberano" e não em projetos priorizados e monitorados, não foi muito feliz;
- f) planejamento familiar, contrastando com a explosão demográfica na América Latina;
- g) reformas estruturais na seguinte ordem: reforma agrária e educacional, levando a uma melhor distribuição de renda;
- h) maior estabilidade política;
- i) o sucesso de Coréia e Taiwan, não emanou de um envolvimento estatal neutro, mas de estratégias intervencionistas coerentes.

A seu ver faltou no caso brasileiro, nas reformas de 1964-67, a ampliação da educação básica; a questão da reforma agrária, pois não foi cumprido o Estatuto da Terra, a construção de moradias populares, como previsto pelo BNH, e, o planejamento familiar, que os militares e a igreja se manifestavam contrários, por motivos diferentes¹⁶³.

6 Comércio internacional e desenvolvimento: a conferência da UNCTAD, a Rodada Kennedy e a Parte IV do GATT

Harry G. Johnson, diz que o sistema econômico internacional nos anos sessenta se divide em três grandes grupos de nações:

1) O mundo anglo-saxão, liderado pelos Estados Unidos, em termos gerais este grupo defende as instituições e o sistema de organização econômica internacional existente - defesa do *status quo* - e sustenta a posição de que todos os problemas surgidos na economia mundial podem ser abordados mediante a

¹⁶³ Idem. p.1270-71.

modificação e reajuste da estrutura presente. Estes países, tem o controle sobre as principais instituições multilaterais criadas no pós-guerra, o FMI, o Banco Mundial e o Sistema GATT¹⁶⁴.

2) Os países do Mercado Comum, dirigidos pela França e Alemanha, principalmente interessados na construção da Comunidade como uma força econômica e política nos assuntos mundiais. Tende a ver com receio as atuais instituições internacionais, vendo nelas instrumentos destinados a preservar o domínio político e econômico dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha nos assuntos mundiais. O Mercado Comum traduzia as idéias de De Gaulle e Adenauer, em suas ambições de tornar-se uma “terceira força”, com relativo grau de autonomia entre as duas superpotências.

3) Finalmente os países menos desenvolvidos, conduzidos em grande medida pelas idéias de um só homem, Prebisch, que exerceu uma influência decisiva na CEPAL, durante a maior parte do período do pós-guerra; ocupou o cargo-chave de secretário geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, e suas idéias modelaram em grande medida o desenvolvimento e a ata final da Conferência.

A substituição de importações se converteu na base política de sua doutrina de desenvolvimento, como forma de enfrentar a tendência da deterioração dos termos de troca em longo prazo.

Na Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento, Prebisch fez uma autocrítica da industrialização “*hacia adentro*” e recomenda, em seu lugar, a política de industrialização “*hacia afuera*”, baseada na expansão das exportações industriais aos países mais avançados e na criação de um Mercado Comum Latino Americano, sob a direção da ALALC.

Tais elementos teóricos e históricos servem de introdução e de base para um exame mais detalhado dos três tipos de problemas mais importantes nas relações econômicas internacionais: os problemas específicos dos países em desenvolvimento, que precisavam de mais investimento e comércio; o incremento dos acordos comerciais internacionais por meio do sistema GATT e da Rodada Kennedy e a organização monetária internacional em torno do padrão dólar e sua relação com o

¹⁶⁴ JOHNSON, H. G. *La economía mundial en la encrucijada*. Barcelona, Nueva Colección Labor, 1968, p.26.

ouro e sua capacidade de financiar a economia mundial, aumentando a liquidez internacional.

Os historiadores denominaram a década dos sessenta de “era do desenvolvimento” e das “grandes conferências”. Nessa época, tivemos como marco histórico “A Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento” da UNCTAD - ONU, a “Rodada Kennedy” do GATT e a aprovação da Parte IV do GATT. Nestas reuniões a preocupação fundamental foi como estimular o comércio e o desenvolvimento das nações.

A Conferência de Comércio e Desenvolvimento da ONU

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento acontece no momento que o mundo reconhece, cada vez mais, que

“para a sobrevivência da humanidade, não resta outro recurso além da cooperação internacional. Somente por meio da cooperação entre todos os países, independentes de seus sistemas políticos e sociais, poder-se-á assegurar a paz mundial; e somente mediante essa cooperação será proporcionado suficiente ímpeto à luta da humanidade por uma vida melhor e mais completa”¹⁶⁵.

Estas palavras do secretário Thant dão idéia da importância excepcional de que se revestia a realização da Conferência e seus propósitos de reformular as práticas tradicionais do comércio internacional, de modo a propiciar uma colaboração comercial mais estreita entre todos os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

O objetivo da ONU era proclamar a década 1960/70 como o “decênio para o desenvolvimento” e que todos os países em processo de desenvolvimento, tivessem assegurada uma taxa anual de crescimento de 5%, no mínimo. Taxa que não se afasta muito da média de 4,4%, registrada no decênio anterior. Apesar disso, foi difícil, ou mesmo impossível, para um grande número de países subdesenvolvidos atingir e manter essa taxa de crescimento.

Segundo Prebisch¹⁶⁶, enquanto as exportações de produtos primários em geral aumentam com relativa lentidão, a demanda de importações de produtos

¹⁶⁵ PREBISCH, R. *Nueva política comercial para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964, p.13

¹⁶⁶ PREBISCH, R. *Nueva política comercial para el desarrollo*. op.cit., 1964, p.13-14

manufaturados tende a crescer de forma acelerada, na medida que aumenta o ritmo de crescimento. O desequilíbrio resultante dessa tendência constitui um fator de estrangulamento externo do desenvolvimento.

Para Prebisch, a primeira consequência de crescer 5% é a exigência em investimentos adicionais, e o conteúdo de importação costuma ser muito mais elevado nestes investimentos que a renda no seu conjunto. As importações tenderiam a crescer a um ritmo algo maior que a renda global.

A segunda consequência do crescimento de 5% é que as exportações dos países em desenvolvimento também teriam que aumentar na razão de 5% ao ano, a fim de manter o equilíbrio no balanço de pagamentos. O déficit do balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento tende a crescer e se tornaria ainda maior se persistissem as tendências da década de 1950.

Prebisch entende que não se pode postular 5% de crescimento nos países em desenvolvimento sem aceitar todas as consequências implícitas nas taxas de crescimento das exportações e importações. Portanto, o ponto de partida da Conferência é a deterioração dos termos de troca dos países em desenvolvimento.

A América Latina foi na Conferência de Comércio e Desenvolvimento, com um programa único, conseguido na Reunião de Brasília¹⁶⁷ e apontava como as causas que retardam o desenvolvimento como: a) o descompasso entre o crescimento da renda e a procura de produtos primários, especialmente de gêneros alimentícios, provocando um déficit estrutural no balanço de pagamentos dos países periféricos; b) a concorrência da produção agropecuária dos países industrializados, especialmente dos Estados Unidos e da Europa, no mercado internacional, com produtos análogos aos tradicionalmente exportados pela América Latina; c) as discrepâncias na relação de preços, já que os dos produtos industriais tem aumentado ou permanecido estáveis, enquanto os dos produtos exportados pelos mercados latino-americanos se tem deteriorado; d) a política interna dos países industriais, estimulando a produção de bens primários, e contendo, de forma significativa, a demanda externa correspondente, pelo menos para alguns destacados produtos; 5) os efeitos dos

¹⁶⁷ Conferência Sobre Comércio e Desenvolvimento, Conjuntura Econômica, FGV, março 1964, p. 65. Era propósito inicial que os países subdesenvolvidos fossem à Conferência com um programa único a defender, (...) América Latina conseguiu na reunião de Brasília, unidade de ponto de vista para suas reivindicações.

avanços tecnológicos, produzidos pelo desenvolvimento tecnológico que implica em economia na utilização de matérias-primas e recursos minerais, substituídos por produtos industriais, que limitam a demanda de produtos básicos, particularmente de minerais e fibras têxteis.

Em consequência desses problemas, a participação da América Latina no abastecimento externo de alimentos, matérias primas e combustíveis, no período 1953/60, decresceu de 19% para 15%, ao passo que os mercados nos países desenvolvidos aumentaram sua contribuição no suprimento desses produtos para sua própria área de 42% para 46%.

Na Reunião de Peritos Governamentais, em Brasília, se fixou a unidade de ação, ficando entendido que os países da América Latina defendiam a reestruturação do comércio internacional na base da adoção de um tratamento preferencial generalizado em favor de todos os países subdesenvolvidos, ao invés da igualdade formal entre desiguais, que prevalecia naquela circunstância.

Os princípios em que deveriam se fundamentar esse tratamento preferencial, ali acertados, foram os seguintes: a) não reciprocidade nas relações comerciais entre países subdesenvolvidos e países desenvolvidos; b) não discriminação entre países subdesenvolvidos, substituindo-se as preferências discriminatórias existentes na época, por medidas financeiras compensatórias; c) as preferências e concessões outorgadas por países desenvolvidos a países subdesenvolvidos não se estenderão a outros países desenvolvidos; d) os países subdesenvolvidos podem outorgar-se preferências entre si, sem estendê-las a países desenvolvidos; e, e) os países de menor desenvolvimento econômico relativo deverão gozar de vantagens especiais desde que estas não constituam discriminação comercial contra outros países subdesenvolvidos¹⁶⁸.

A secretaria das Nações Unidas estimava que o déficit resultante da diferença entre as necessidades de importação e exportação dos países em desenvolvimento podia chegar a ser da ordem de 20 bilhões de dólares anuais em 1970, partindo do objetivo de crescimento de 5 % ao ano. Esta taxa era considerada modesta, pois, frente ao crescimento demográfico, representava apenas um incremento per capita de 2,6%, requerendo um período de 80 anos para que se atingisse o nível de renda da Europa Ocidental e aproximadamente 120 anos para alcançar os níveis dos Estados Unidos.

¹⁶⁸ Conferência Sobre Comércio e Desenvolvimento. *CONJUNTURA ECONÔMICA*. FGV, nº 3. Março de 1964, p.67-68.

Há muitas maneiras de incrementar os recursos externos dos países em desenvolvimento: mediante exportações adicionais de produtos primários, ou o desenvolvimento de exportações de manufaturas ou por meio de um aumento da ajuda financeira externa.

A tese central da Conferência era de que os padrões de comércio mundial da época favoreciam, os países adiantados e impediam que os povos subdesenvolvidos alcançassem crescimento mais rápido. Os países em desenvolvimento esperavam que da Conferência saísse uma nova política dinâmica de comércio internacional, capaz não só de acelerar o crescimento integrado da economia mundial como um todo, mas também estimular um espírito de liberdade mais amplo.

Para que houvesse um incremento do comércio era indispensável que se obtivesse uma redução progressiva do protecionismo nos países industrializados no que diz respeito aos produtos de exportação dos países em desenvolvimento, sem concessões recíprocas da parte destes.

O objetivo final da Conferência das Nações Unidas sobre Crescimento e Desenvolvimento foi fomentar o crescimento econômico. Mas a conclusão do Secretário-Geral da Conferência, Prebisch, sobre as perspectivas que enfrentam os países em desenvolvimento foram preocupantes:

“o desenvolvimento está se operando para dentro nos países mais adiantados no processo de industrialização e fechando-se cada vez mais em compartimentos estanques; a mesma coisa se dará com os outros, os menos adiantados, caso tenham também que se industrializar dentro dos limites estritos de seus mercados nacionais”.

Para Prebisch era

“indispensável uma ampla política de cooperação internacional no comércio, no terreno dos recursos financeiros e na propagação da tecnologia”. Essa política seria a única capaz de concretizar o sonho de tornar “a década de sessenta a do desenvolvimento”.

Para finalizar, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento recomendou às Nações Unidas sua própria continuação como corpo permanente e aspirava fazer outra conferência em 1966, o que acabou não sendo realizada.

Falando em termos gerais, a filosofia econômica internacional dos países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento partia da convicção de que os países avançados discriminam comércio e ajuda contra eles.

Não obstante, mais que tratar de substituir esta discriminação por princípios de competição internacional eqüitativa e eficiente, os países pretendiam conservar tal discriminação, mas de forma invertida e que jogasse a seu favor.

Concretamente, os países subdesenvolvidos queriam: em primeiro lugar, preços justos e sustentados para seus produtos primários comparáveis aos preços de igual natureza estabelecidos para a agricultura nacional nos Estados Unidos e no Mercado Comum Europeu e justificados essencialmente pela mesma lógica, a ser alcançados mediante acordos internacionais por produtos, e em segundo lugar, desejavam os países menos desenvolvidos preferências para seus produtos manufaturados e semi-manufaturados, nos mercados dos países desenvolvidos.

Em geral, pode dizer-se que as mudanças de política solicitadas pelos países em desenvolvimento significavam essencialmente a obtenção de maiores transferências de recursos reais e que não estivessem condicionadas a realização de compras no país fornecedor de capital.

A Rodada Kennedy

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio compreende tanto um conjunto de princípios gerais para a direção do comércio internacional como uma série de regras e convenções destinadas a regular as relações entre as partes do Acordo, pelo que diz respeito a suas políticas comerciais.

As duas premissas centrais do GATT são o princípio da não discriminação e o procedimento para conseguir um comércio mais livre por meio da negociação de reduções tarifárias recíprocas entre diferentes países, seguindo o princípio da nação mais favorecida.

Uma vez estabelecido o GATT, se realizaram rodadas de negociações que tiveram uma importante influência a longo prazo na expansão do comércio mundial, mediante a redução das barreiras tarifárias.

O presidente Kennedy havia atribuído um objetivo claramente definido e bem ambicioso a esta rodada de negociações, na qual todos os países membros do GATT deveriam reduzir de 50% seus direitos alfandegários. No entanto, muito antes, da

morte trágica do presidente, acerbas críticas, foram feitas contra a redução tão grande e uniforme de tarifas aduaneiras. Diversos países exigiram tratamento especial para os produtos agrícolas. Outros insistiram no fato de que as tarifas em vigor são bem diferentes entre si e muitas vezes arbitrárias. Uma simples redução de 50% aplicável a todos não seria apenas perpetuação de uma injustiça; a diminuição deveria levar em conta, direitos em vigor e aplainar as diferenças das tarifas nacionais. Certos países chamavam a atenção para as conseqüências fiscais de seguir a proposta.

Nos Estados Unidos, por exemplo, as receitas provenientes dos direitos alfandegários desempenhavam papel secundário no conjunto do orçamento, cujas recursos provinham de impostos diretos, mas nos outros países os impostos indiretos gozavam ainda de posição preponderante, e entre esses estão os direitos alfandegários e certas taxas sobre produtos importados, constituindo a viga mestra das receitas públicas.

A redução de 50% seria, perigosa para o equilíbrio orçamentário e muitos governos manifestaram suas preocupações, porque temiam a forte queda das receitas aduaneiras.

A diferenciação das taxas de câmbio, é outro instrumento que fornece ao fisco parte importante de suas receitas. Provavelmente, se fossem reduzidas as tarifas em 50%, deveriam-se criar outros impostos, ainda mais incômodos para a economia nacional e o contribuinte.

Os ministros dos países membros do GATT, encarregados dos preparativos da conferência, já haviam atenuado a fórmula que o presidente Kennedy lançara, e consideram a redução de 50% não como objetivo invariável, mas como base de trabalho. Esta fórmula, encontrou resistências, em particular da França. O chefe da delegação francesa, Valery Giscard d'Estaing, declarou francamente que não poderia aceitar a porcentagem de 50% de redução “senão como simples hipótese de trabalho”¹⁶⁹.

A posição da França esfriou o clima da conferência, não faltando os céticos que afirmaram, na época, que o resultado máximo da rodada seria chegar a uma redução tarifária de 25% nos direitos alfandegários e mesmo esta previsão era considerada por outros observadores como demasiado otimista.

¹⁶⁹ Duas Conferências de Comércio *CONJUNTURA ECONÔMICA*. FGV, nº 8. Agosto de 1964, p.122.

Na época, a França vetou o ingresso da Inglaterra no Mercado Comum Europeu, esfriando também o sonho norte-americano de ampliar seu comércio em todo o território europeu, com a redução tarifária via a Rodada Kennedy, neste amplo mercado. Os sete países não membros da comunidade estabeleceram entre eles a Associação Européia de Livre Comércio com a intenção óbvia de reativar mais adiante as negociações com a Europa dos seis - CEE, que constituíram o mercado comum.

A formação do Mercado Comum ameaçou de duas formas a posição da balança de pagamentos dos Estados Unidos: diretamente mediante a discriminação tarifária contra as exportações norte-americanas, e indiretamente, mediante o atrativo que oferecia um mercado europeu protegido e em expansão aos investimentos diretos e de carteira dos Estados Unidos.

Uma outra crítica à Rodada Kennedy veio pelo lado empresarial, visto quase todos os países existem indústrias que trabalham em condições desfavoráveis, e não podiam se arriscar nos mercados completamente livres, em competição com produtores estrangeiros, e reduzir em 50% a pauta de tarifas alfandegárias parecia significar a ruína dos competidores mais fracos. A aplicação literal da rodada Kennedy foi considerada por numerosos chefes de empresas, bem como seus empregados, medida anti-social.

Não obstante tais reservas e diversas outras similares, as reduções das tarifas alfandegárias foram muito importantes, para a Rodada Kennedy. No conjunto dela houve uma diminuição média de 30-40% nos principais países importadores. Nos países do Mercado Comum Europeu, os direitos de entrada passaram em média de 12% a 8% *ad-valorem* das mercadorias provenientes dos países membros. Mas havia também muitos produtos para os quais as reduções das taxas aduaneiras alcançaram 50%. Como por exemplo os cigarros americanos e turcos, exportados para a CEE, que tiveram diminuídos seus direitos aduaneiros de 180% para 90%.

Para H. Johnson ¹⁷⁰, existiam na época boas razões para ser pessimista em relação as perspectivas que a Rodada Kennedy conseguisse reduzir as tarifas próximas ao objetivo estipulado de 50%, caso não se atingissem esses objetivos a política dos Estados Unidos de comércio multilateral, liberal e não discriminatório fracassaria na contenção das forças protecionistas do Mercado Comum Europeu.

¹⁷⁰ JOHNSON, H. G. *La Economía mundial en la encrucijada*. Barcelona, Nueva Colección Labor, 1968, p.71.

O fracasso da Rodada Kennedy implicaria inevitavelmente em uma tendência em direção ao regionalismo fechado mais do que em direção do multilateralismo aberto dos acordos comerciais internacionais, por existir a partir da criação da CEE, duas unidades políticas e economicamente poderosas no mundo livre, sendo que, as duas configurações tinham conceitos diferentes sobre como devia ser organizada e dirigida a economia internacional. A rivalidade entre estes dois agrupamentos acabou produzindo uma polarização do resto dos países do mundo livre em torno destes dois centros de poder político e econômico.

A Parte IV do Acordo Geral das Tarifas e Comércio

Na primeira metade dos anos 60, enquanto o Brasil assumia nas Nações Unidas um papel de liderança na preparação da I UNCTAD, participava, de forma simultânea no GATT do movimento tendente a sensibilizar as partes contratantes desenvolvidas para a necessidade de ampliar as possibilidades de exportação dos países pobres. A partir de certo momento parece ter-se tornado claro para as grandes potências econômicas que aceitar modificações limitadas ao Acordo Geral era a melhor maneira de evitar o que elas viam como os danos potenciais da UNCTAD aos seus interesses.

Assim chegou-se, em 1964, à aprovação da Parte IV do GATT, que entrou em vigor dois anos mais tarde. Em essência, ela aceitava de maneira qualificada várias das reivindicações dos países em desenvolvimento, as quais tinham muito em comum com o ideário da UNCTAD. As partes contratantes desenvolvidas aceitavam evitar aumentos as barreiras às importações, bem como “acordos de elevada prioridade” à sua redução e eliminação.

Prometiam ainda a mesma prioridade à redução dos diferenciais tarifários entre produtos primários e processados. Concordavam também em que as partes contratantes, agindo conjuntamente, poderiam promover arranjos tendentes a assegurar preços “estáveis, eqüitativos e remunerativos” para os produtos de base. Deveriam colaborar com os governos e instituições financeiras com vistas à coordenação das questões de comércio internacional e ajuda externa.

Finalmente, comprometiam-se a não exigir reciprocidade dos países em desenvolvimento em negociações tarifárias. De modo geral as ressalvas faziam da Parte IV mais uma declaração de boas intenções do que um conjunto de

compromissos firmes. Os resultados relativamente modestos alcançados pelos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, nas Rodadas Kennedy e Tóquio parecem corroborar tal apreciação.

A idéia da concessão de tratamento preferencial para as importações de produtos provenientes dos países em desenvolvimento nos mercados dos países industrializados foi aprovada na II UNCTAD, em 1968.

O Brasil foi dos países mais ativos na condução das negociações. A resolução se chocava, porém, com a cláusula de nação mais favorecida do Acordo Geral, o que tornava necessário a obtenção de um perdão por dez anos (*waiver*).

Na primeira metade da década de 1960, a diplomacia brasileira trabalhou no sentido de corrigir e atenuar o que era considerado como as duas grandes falhas do GATT, do ponto de vista dos países em desenvolvimento: a inexorabilidade da cláusula de nação mais favorecida, que levava ao tratamento igual de situações desiguais, e a regra da reciprocidade das negociações tarifárias, que desfavorecia as partes contratantes que pouco tinham a oferecer.

Não se tratava de pôr fim à cláusula de nação mais favorecida, mas de obter tratamento preferencial e concessões não recíprocas no que fosse do interesse dos países pobres. Nesta fase, o mero respeito aos dispositivos do Acordo Geral, tal como o vigente até 1966 pelas partes contratantes desenvolvidas prometia modestos benefícios.

A medida em que aumentavam e se diversificavam as exportações brasileiras e, correlatamente, o país passava a ser alvo de medidas protecionistas abusivas, assumia importância a disciplina das relações comerciais internacionais prometida mas nem sempre assegurada pelo GATT. Assegurar tal disciplina tornou-se um objetivo mais relevante do que reformar a ordem econômica internacional. O GATT passou a ser mais importante do que a UNCTAD para a diplomacia econômica brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo de nosso trabalho foi o de buscar compreender o que ocorreu na economia brasileira no governo Castelo Branco, especialmente no aspecto da política econômica externa. Porque na tentativa de eliminar a inflação e retomar o crescimento econômico sustentado com abertura ao comércio internacional e aos investimentos externos, foram plantadas as sementes do descontrole inflacionário, e foi aberto o caminho para o endividamento externo. Em nosso entender, as previsões do Programa de Ação Econômica eram otimistas demais tanto na área interna quanto externa. O objetivo principal do PAEG era criar um ideário positivo ao movimento de 1964 na esfera econômica que pudesse legitimar a ação política autoritária.

Nossa hipótese explicativa está baseada na afirmação de List sobre a doutrina cosmopolita¹⁷¹:

“É um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude chutar a escada pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo. Não é outro o segredo da doutrina cosmopolita de A .Smith e das tendências cosmopolitas de seu grande contemporâneo W. Pitt, assim como de todos os seus sucessores do governo britânico. Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições a navegação, tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais do que chutar a escada pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade”

O protecionismo dos países centrais e a tentativa destes de impedir os países em desenvolvimento de chegar ao topo da escada, ou seja, ao crescimento, foi um dos motivos da mobilização destes países com apoio dos países socialistas, para convocar a conferência de Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD em 1964, para

¹⁷¹ LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo, Abril Cultural, p. 295-6. In CHANG H. J. *Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, UNESP, 2003. p. 16-7.

reestruturar a ordem econômica vigente no comércio mundial que não contribuía para o desenvolvimento dos países periféricos. Apesar dos esforços de conseguir acesso aos mercados desenvolvidos, através da criação de um inovador Sistema Geral de Preferências, os resultados foram desalentadores, já que os países ricos não manifestaram interesse em fazer concessões especiais as exportações destes países nem de abrir mercados no setor de matérias-primas, nem no de manufaturas. Não havia na realidade interesse em mudar a ordem econômica neoliberal do pós-guerra por parte dos países ricos, e, ela não servia para as nações que aspiravam chegar ao desenvolvimento. Na primeira metade da década de sessenta a diplomacia brasileira trabalhou no sentido de corrigir ou atenuar o que era considerado como as duas falhas do GATT, do ponto de vista dos países em desenvolvimento: a inexorabilidade da cláusula de nação mais favorecida, que levava ao tratamento igual em situações desiguais e a regra da reciprocidade das negociações tarifárias que desfavorecia as partes contratantes que pouco tinham a oferecer. Tentava ela obter tratamento preferencial e concessões não recíprocas no que fosse de interesse dos países pobres.

O governo Castelo Branco tinha como projeto econômico estabilizar a economia e colocá-la no caminho do crescimento e para obter esse resultado iniciou um período ousado de reformas na frente interna, reestruturando o poder do Estado e seus instrumentos de política econômica, reformando o sistema financeiro nacional, e na frente externa, o comércio exterior e especificamente a promoção de exportações, foram as grandes prioridades. Além da recuperação da credibilidade externa do país que se encontrava em crise devido aos problemas políticos e financeiros.

Contudo, no entender de D.Leite¹⁷² a política econômica internacional, avaliada em seu conjunto, se reveste da maior gravidade, pois define em grande parte, as perspectivas da evolução futura do país. O governo se propunha ampliar substancialmente o intercâmbio comercial com o exterior e previa a entrada maciça de capital estrangeiro. Os dois objetivos se complementavam para formar um quadro de uma economia que se abria aos ventos da competição. Como consequência desta política, deveria ser reduzida a substituição de importações e fortalecido o ritmo da produção para exportação. Para este autor, a decisão do governo foi tomada no momento em que os produtos tradicionais brasileiros de exportação sofriam quedas

¹⁷² Leite, A. D. *Os Caminhos do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966, p.189.

de preço e que as conferências internacionais de Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD e do GATT, convocadas pelos países subdesenvolvidos, se encerravam sem solucionar o problema de perda de substância econômica, que lhes foi imposta pelas relações de intercâmbio com os países desenvolvidos.

O país estava atrasado tecnologicamente e não tinha tradição de comércio exterior, tendo sido lançado na competição em um mundo dividido em blocos, composto por países que dispunham de instrumentos de pressão fora do seu alcance.

A opção de dar prioridade ao setor externo, no qual todas as decisões estavam em poder das nações desenvolvidas, acabou diminuindo a dimensão da potencialidade do mercado interno brasileiro, sobre o qual o governo poderia manter relativo domínio.

As opiniões de D.Leite são opostas a filosofia do PAEG, que partiu do conceito que a abertura da economia era a estratégia adequada para modernizar a economia por meio do aumento da competição, o que contribuiria para manter os preços em equilíbrio, dando suporte às políticas de estabilização.

Em nossa análise, que está em concordância com a de D.Leite, vemos que a estratégia de abertura aos ventos da competição foi de risco para o período 1964-1967, e, acabou sendo responsável pelo aumento do desemprego e do enfraquecimento do empresariado nacional, que reclamava da situação, porque não conseguia competir com as empresas multinacionais.

A abertura econômica da forma como foi feita, de modo quase unilateral, apesar da exigência de reciprocidade, privilegiou o mercado externo e enfraqueceu o mercado interno. Essa política não resistiu ao tempo, e, em 1968, o Governo Costa e Silva elevou as tarifas para conter o desequilíbrio da balança de comércio, que começava a se tornar preocupante, com a recuperação da economia.

A recessão proveniente da estabilização e das políticas de abertura enfraqueceu politicamente o Governo Castelo Branco e seu grupo, os “castelistas” que eram liberais-internacionalistas, ligados as empresas e ao capital transnacional, e, acabaram permitindo a ascensão do grupo “nacional-autoritário”, liderados por Costa e Silva e a linha dura do exército, com fortes vínculos com a burguesia nacional.

Em matéria de política externa, o Governo Castelo Branco teve grande identidade de princípios com os Estados Unidos: praticou uma política

predominantemente bilateralista e hemisférica, reduzindo fortemente o conteúdo multilateralista incrementado pela Política Externa Independente, conforme os especialistas Cervo e Bueno.

O Itamaraty atuou nos organismos multilaterais (UNCTAD, GATT, ONU, FMI, BID, Banco Mundial) em convergência com o “Ocidente cristão e democrático”, apoiando os interesses estratégicos norte-americanos no plano mundial, como forma de obter de Washington compensações no plano regional.

Segundo Mario Gibson Barbosa¹⁷³, a política externa do Governo Castelo Branco consagra

“a dicotomia maniqueísta da guerra fria, para proclamar uma necessidade de alinhamento do Brasil com os Estados Unidos, para evitar uma ‘híbrida ineficiência’. Dessa conceituação é que resultou a política de realinhamento automático com os Estados Unidos, cuja expressão máxima foi a participação militar do Brasil na intervenção da República Dominicana.”

Contudo, tal política objetivava, segundo Oliveiros Ferreira¹⁷⁴,

“construir um poder nacional que faça do Brasil uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos; seus objetivos sempre pragmáticos, carrear recursos para fortalecer o Poder Nacional; a idéia do campo em que se exerce, (...) a teoria dos círculos concêntricos de atuação.”

Política que representava principalmente os interesses virtuais da burguesia internacionalizada, por meio da implantação de um modelo de desenvolvimento dependente e associado.

A política externa do governo Castelo Branco não foi de alinhamento automático com relação aos Estados Unidos: houve a recusa de enviar tropas ao Vietnã, e, a negativa no campo econômico de seguir as sugestões do FMI de tratamento de choque na economia, por entender que seriam medidas desastrosas. Tais atos demonstram que o governo brasileiro na época permaneceu com relativa autonomia no comando de sua soberania.

Contudo, o Governo Castelo Branco foi o que melhor relacionamento teve com os Estados Unidos, em relação aos governos posteriores, pois atendeu a maior

¹⁷³ Vezentini, P.F. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre, UFRGS, Editora 1998, p.31

¹⁷⁴ Idem, p.31-32.

parte das reivindicações norte-americanas em matéria econômica: compra das concessionárias de energia elétrica, fim do monopólio mineral e flexibilização da Lei de Remessas de Lucros.

No campo político, muitas ações tomadas pelo governo se identificaram com os interesses dos Estados Unidos, rompendo relações diplomáticas com Cuba por entender que este país estava exportando a revolução comunista, mas não fez o mesmo com a União Soviética nem com os países do Leste Europeu, importantes parceiros nas relações econômicas.

Apesar das peculiaridades da política externa, o Brasil manteve a luta pela melhoria das condições do comércio internacional para os países em desenvolvimento na Conferência de Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD, em 1964, embora a partir de posição individual e de enfoque mais técnico e menos político.

O modelo criado em 1964 não foi um modelo liberal, monetarista, ou semelhante ao aplicado pelos países do Leste Asiático voltado às exportações, mas, tampouco foi um modelo voltado para a substituição de importações. Na realidade o que conseguiu foi a criação um modelo híbrido, definido como de neutralidade de incentivos.

A tentativa de direcionar a economia para o crescimento das exportações e preferir a cooperação internacional por meio da Aliança Para o Progresso e das Agências de Desenvolvimento Internacional, mostrou cautela com relação à questão da dependência externa.

A discrepância que havia com o FMI estava na condução da política de estabilização, em relação a estratégia de combate à inflação. A recomendação era tratamento de choque, o que teria sido inviável para a economia brasileira no estágio em que se encontrava. A inflação brasileira tinha profundas raízes com problemas de demanda e de custos, além dos de natureza estrutural, conjuntural e institucional, difíceis de erradicar em curto prazo, com uma política de contração de demanda.

A opção brasileira de combate à inflação foi o gradualismo, que permitiu conciliar a política de estabilização com a política de retomada do crescimento. O Fundo relutou em aceitar a correção monetária por entender que ela institucionalizava a espiral preços e salários, pois a aceitação da indexação era reconhecimento explícito que a luta contra a inflação estava perdendo terreno.

O Governo Castelo Branco foi firme nesta questão com o FMI, e chegou a ameaçar abandonar as negociações com a instituição, caso ela não aceitasse o ponto de vista do governo brasileiro. Apesar da discrepância conceitual, o Fundo depositou confiança nas possibilidades de sucesso do PAEG. Seu apoio foi de fundamental importância para a recuperação da credibilidade perdida, renegociar a dívida externa e recuperar o balanço de pagamentos. O governo norte-americano tinha especial interesse na superação dos problemas brasileiros, por considerar o país estratégico na política regional.

Em nosso trabalho buscamos entender o processo e compreender se a abertura realizada em 1964, abrindo espaços da economia nacional para a concorrência internacional e para o capital estrangeiro, não fora precipitada demais a ponto de comprometer o futuro do crescimento da economia brasileira em longo prazo, tornando-a mais vulnerável e dependente, destruindo a capacidade de autonomia das forças produtivas nacionais, a ponto de as tornar dependentes do capital multinacional, em dinamismo e inovação.

Na década de 1960, o conselho dado aos países em desenvolvimento era para que abrissem suas economias, mesmo de forma unilateral, o que traria benefícios para o desenvolvimento. Com esse tipo de conselho não estavam os países, desenvolvidos, que haviam chegado ao topo “chutando a escada” pela qual subiram a fim de impedir os outros países de fazerem o mesmo?

List e Prebisch, em suas obras clássicas, alegam que o livre comércio é benéfico entre países com nível semelhante d

e desenvolvimento industrial, mas não entre os que estão em níveis diferentes de desenvolvimento. Para estes, se não houver proteção de suas atividades industriais o comércio externo provoca a deterioração dos termos de troca.

Com relação ao investimento externo direto que vinha ao país através dos investimentos das empresas multinacionais, o Governo Castelo Branco ao planejar o PAEG esperava receber para 1965, US\$ 100 milhões, e, para 1966, US\$ 120 milhões de dólares (conforme quadro 15).

A recessão de 1965, provocada pela política de estabilização acabou por reduzir o produto industrial em - 4,7%, inibindo significativamente o ingresso deste tipo de capital. A trajetória do investimento externo direto foi, tumultuada: em 1964,

a entrada deste tipo de contribuição foi de US\$ 28 milhões, devido a crise política e econômica, mas aumentou para US\$ 70 milhões em 1965 e ficou em US\$ 74 milhões em 1966, aquém do esperado pelos economistas do governo (conforme quadro 21). As razões para o não cumprimento dessa meta foi a conjuntura recessiva de caráter transitório, resultante das políticas monetárias e fiscais contracionistas.

Podemos concluir que o governo Castelo Branco apesar de não ter recebido os investimentos externos diretos na quantidade e qualidade desejada, induziu, de forma acentuada, a tomada de empréstimos para o setor estatal e para o privado através das operações 4131 e 289, que tinham por objetivo melhorar o capital de giro das empresas, que no mercado interno só obtinham crédito a custo muito elevado. Em 1968 foi criada a operação 63, que permitiu as empresas privadas nacionais ter acesso ao mercado internacional de empréstimos.

Os recursos externos provenientes da Aliança para o Progresso não trouxeram o benefício para o crescimento, como era esperado, e nem tampouco contribuíram para financiar o balanço de pagamentos. A sua contribuição positiva foi a criação de uma agência de planejamento de projetos - FINEP dentro do BNDE, responsável pela criação de vários projetos importantes para melhora da infraestrutura e da política industrial. No governo Costa e Silva se iniciou a estratégia de crescimento com recursos externos tomados no mercado de eurodólares.

Portanto, no período entre 1964 e 1967 se iniciou um processo de estabilização com o aumento do endividamento externo, origem de um novo patamar de endividamento que perdurou por quase todo o período militar.

A estratégia de acelerar o crescimento das exportações tinha como objetivo neutralizar o crescimento do serviço da dívida (juros mais amortizações). O esforço do setor exportador, feito no governo C.Branco, foi realmente expressivo, mas o crescimento dos saldos comerciais nesse período se deu, em parte pela redução das importações, devido a desaceleração da economia. Em 1967, quando o crescimento foi retomado as importações começaram a crescer em proporção maior que as exportações em virtude do crescimento do PIB, demonstrando a precariedade do ajuste externo.

Também é importante lembrar que a redução tarifária e a restrição do crédito provocaram uma onda de desnacionalizações, principalmente no setores têxtil, alimentos, farmácia e bens de consumo durável, que gerou uma onda de descontentamento do empresariado nacional. Houve também renacionalizações, como a compra de empresas de produção de energia elétrica (sistema AMFORP) e telefonia(ITT) por parte do Estado.

A abertura da economia que foi feita com o objetivo de melhorar a eficiência da economia, forçando os grupos empresariais a aumentar a competição e abaixar os preços, acabou criando um processo de enfraquecimento do empresariado nacional. Esta política de abertura e de escassez de crédito teve que ser corrigida no Governo Costa e Silva.

Quadro 22 - Desenvolvimento econômico sob o regime militar, 1964-1985

Fase	Ano	PIB Aumento	PIB Aumento per capita	Poupança bruta	Balano de transações correntes (milhões de US\$)	Dívida externa (milhões de US\$)	Dívida externa (%do PIB)	Elevação do nível de preços
Estabilização e reforma	1964	3,4	0,5	19,6	140	3.874	18,5	90,7
	1965	2,4	-0,5	22,8	368	4.758	21,2	57,1
"Milagre econômico"	1966	6,7	3,6	21,8	54	5.196	18,4	38,5
	1967	4,2	1,3	17,9	-237	3.281	10,6	28,6
	1968	9,8	6,7	20,7	-508	3.780	11,1	24,4
	1969	9,5	6,4	25,4	-281	4.403	11,9	20,1
	1970	10,4	7,2	22,9	-562	5.295	12,5	19,5
	1971	11,3	8,6	21,7	-1.307	6.622	13,3	20,3
Ajuste a choques externos	1972	12,1	9,4	21,9	-1.489	9.521	16,3	17,3
	1973	14,0	11,3	24,7	-1.688	12.572	15,9	14,9
	1974	9,0	6,5	21,3	-7.122	17.166	16,3	28,7
	1975	5,2	2,8	24,3	-6.700	21.171	17,1	27,9
	1976	9,8	7,2	21,8	-6.017	25.985	17,0	41,2
	1977	4,6	2,2	22,5	-4.037	32.037	18,2	42,7
	1978	4,8	2,4	22,0	-6.990	43.511	21,7	38,7
Crise da dívida e estagnação	1979	7,2	4,8	20,1	-10.742	49.904	22,2	54,0
	1980	9,1	6,7	19,4	12.807	53.848	22,5	100,2
	1981	-3,1	-5,3	18,6	-11.734	61.411	23,3	109,9
	1982	1,1	-1,2	15,6	-16.310	70.198	25,8	95,5
	1983	-2,8	-5,0	12,7	-6.837	81.319	39,4	154,5
	1984	5,7	3,4	17,0	45	91.091	43,1	220,6
	1985	8,4	6,1	18,2	268	95.857	41,9	225,5

Fonte: IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil: séries Econômicas Demográficas e Sociais, 1550 a 1985. vol. 3

FONTES

- BULHÕES, O. G. de. _____. *Dois conceitos de lucro*. Rio de Janeiro, APEC, 1969.
- _____. *Depoimento. Memória do Banco Central. Programa de história oral do CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro, FGV, 1990.
- CAMPOS, R. de O. *Algumas inferências sobre a propagação internacional dos ciclos econômicos*. Tese de Mestrado, George Washington University, 1947.
- _____. *Três falácias do movimento brasileiro*. São Paulo, Saraiva, 1957.
- _____. *Planejamento do desenvolvimento econômico de países sub-desenvolvidos*. São Paulo, FGV, 1962.
- _____. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro, Apec, 1963.
- _____. *A moeda, o govêrno e o tempo*. Rio de Janeiro, Apec, 1964.
- _____. *A técnica e o riso. Mitos Políticos*. Rio de Janeiro, Apec, 1967.
- _____. *Do outro lado da cerca*. Rio de Janeiro, Apec, 1968.
- _____. *Temas e sistemas*. Rio de Janeiro, Apec, 1968.
- _____. *Ensaio contra a maré*. Rio de Janeiro, Apec, 1969.
- _____. *Ensaio de história econômica e Sociologia*. Rio de Janeiro, Apec, 1976.
- _____. *Lanterna na popa*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. *Balanço de pagamentos e câmbio*. FGV, nº 2, fevereiro de 1966.
- _____. *Comércio exterior - Nova política econômica*. FGV, nº 2, fevereiro de 1966.

_____. *Exportação de manufaturados*. FGV, nº 5, maio de 1966.

_____. *A política cambial desde 1964*. FGV, nº 6 junho, 1967.

_____. *A reforma tarifária- Origens e Repercussões*, FGV, nº 2, março de 1967.

_____. *O GATT e a reforma tarifária BRASILEIRA*. FGV, nº7, julho de 1967.

_____. *FMI: Anjo, demônio ou “ministério das colônias”*, TEIXEIRA, I. FGV, nº 8, agosto de 1991.

CORREIO DA MANHÃ. *Obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil (1)*. Celso Furtado, 26 de fevereiro de 1965.

Documentos EPEA Nº 1 – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Planejamento, 1964.

DOELLINGER, C. V. et alii. *Transformação da estrutura das EXPORTAÇÕES brasileiras: 1964/70*. Rio de Janeiro. IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social / INPES – Instituto de Pesquisas – Relatório de Pesquisa nº 14, 1973.

_____. *Política e estrutura das importações brasileiras*. Rio de Janeiro. IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social / INPES – Instituto de Pesquisas – Relatório de Pesquisa nº 38, 1977.

ESTUDOS APEC. *A econômica brasileira. e suas perspectivas*. Edições Apec nº 1, 1964.

_____. *A economia brasileira e suas perspectivas*. Edições Apec nº 2, 1965.

_____. *A economia brasileira e suas perspectivas*. Edições Apec nº 3, 1966.

_____. *A economia brasileira e suas perspectivas*. Edições Apec nº 4, 1967.

IBGE - *Séries estatísticas retrospectivas*. 1987.

IPEA/INPES. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)*,
P. Malan et Alii.

_____. Pesquisa e planejamento. Volume 1. junho 1971. número 1. DOELLINGER,
C. V. “*Exportações brasileiras: diagnóstico e perspectivas*”.

JORNAL DO COMÉRCIO. *Economia Brasileira já apresenta Sinais de
Recuperação*. FGV, 7 de setembro de 1965.

MEN DE SÁ. *Tempo de lembranças*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1981.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *PAEG
– Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. Documentos EPEA, nº
1, novembro de 1964

O ESTADO DE S. PAULO. *A nova política externa do Brasil- I*. 09 de agosto de
1964.

_____. *A nova política externa do Brasil- II*. 11 de agosto de 1964.

_____. *A nova política externa do Brasil-III*. 14 de agosto de 1964.

_____. *Castelo expõe as normas da política externa do País*. 8 de agosto de 1964.

_____. *Dívidas: revolução democrática inspirará mais confiança nos credores*.
BULHÕES, O . G de, 1 de maio de 1964.

_____. *Noventa dias de revolução: governo visa reconstrução e não demagogia*.
CAMPOS, R. O .3 de julho de 1964.

_____. *O Plano econômico do governo para 1964-1966*. 14 de agosto de 1964.

_____. *A nova moeda começa em 1966*. 14 de novembro de 1965.

_____. *Castelo anuncia para 1966 a estabilização*. 12 de novembro de 1965.

_____. *Comércio: apoio à política econômica*. 27 de março de 1965.

_____. *Governo prepara plano decenal*. 18 de dezembro de 1965.

_____. *O cruzeiro forte vem com a estabilização*. Castelo Branco, Discurso, 14 de novembro de 1965.

_____. *O presidente responde aos investidores*. 18 de junho de 1965.

_____. *Resultados da política econômica*. 5 de março de 1965.

_____. *Superávit no balanço de pagamentos em 1964*. 26 de março de 1965.

REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA. *O Desenvolvimento econômico na América Latina e seus principais problemas*. PREBISCH, R. FGV, nº 9, setembro de 1949.

_____. *Interpretação do processo de desenvolvimento econômico* FGV, nº 3, março de 1951.

_____. *Seis conferências do professor J.Viner*. FGV, nº 2, junho de 1951.

_____. *Análise dos problemas de balanço de pagamentos*. BERNSTEIN, E. M. FGV, nº2, junho de 1956.

_____. *Comércio internacional e desenvolvimento econômico*. Primeira Palestra, HABERLER, G. janeiro de 1965.

_____. *Comércio internacional e desenvolvimento econômico*. Segunda Palestra, HABERLER, G. FGV, nº 1, janeiro de 1965.

_____. *Comércio internacional e desenvolvimento*. Terceira Palestra, HABERLER, G. FGV, nº 1, janeiro de 1965.

_____. *Integração econômica- a experiência européia*. HABERLER, G. FGV, nº 1, janeiro de 1965.

_____. *Os ciclos econômicos e o crescimento da economia dos Estados Unidos depois da segunda guerra mundial*. HABERLER, G. FGV, nº 1, janeiro de 1965.

_____. *Problemas de Integração Econômica em Países Subdesenvolvidos*. HABERLER, G. FGV, nº 1, janeiro de 1965.

_____. *Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil. Eficácia, bem-estar e desenvolvimento econômico*. Donald L. HUDDLE, D. L. FGV, nº 1, janeiro 1966.

_____. *Uma tentativa de interpretação do modelo histórico latino-americano*. CASTRO, A. B. de. FGV, nº 1, janeiro de 1967.

_____. *A Integração Monetária Regional dos Países em Desenvolvimento*. KAFKA, A. FGV, nº 4, março de 1968.

_____. *Os impostos e os problemas econômicos*. BULHÕES, O. G. de. FGV, nº 3, fevereiro de 1968.

_____. *Os principais obstáculos ao desenvolvimento*. Eugênio GUDIN, E. FGV, nº 4, março de 1968.

_____. *A estrutura da produção industrial no Brasil*. BERGSMAN, J; MALAN, P. FGV nº 5, abril/junho 1970.

_____. *O PAEG 40 anos depois: As Lições*. PASTORE, A. C.; PINOTTI, M.C. FGV, março-abril de 1980.

REVISTA VISÃO. *Mais difícil é passar o túnel*. 4 de setembro de 1964.

_____. *Política oficial na saída do túnel*. 19 de novembro de 1965.

SIMONSEN, M. H. *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio de Janeiro: Apec, 1970.

_____. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro. Apec, 1979.

_____. *Brasil 2002*. Rio de Janeiro. Apec, 1979.

_____. *30 anos de indexação*. Rio de Janeiro, FGV, 1995.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M. de P. (Org.) *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1990.
- AGARWALA, A.N. e SINGH, S. P. (Coord.) *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Forense. 1969.
- AGUADO, BEGUÉ. A. *El papel económico del estado y las políticas de privatización en el Brasil de los años noventa*. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciências Econômicas y Empresariales. Tese Doctoral, Departamento de Economia Aplicada I. Febrero de 2001.
- ARBIX, G. et alii. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo, Editora UNESP, Edusp, 2002.
- BACHA, E. *Os Mitos de uma década. Ensaio de economia brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- BAER, M. *A Internacionalização financeira do Brasil*. Petrópolis/R.J., Vozes, 1986.
- BANDEIRA, M. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil. As relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949 – 1994)*. São Paulo, Editora Ensaio, 1994.
- _____. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. São Paulo, Senac, 1997.
- _____. *Relações cartéis e desnacionalização (A experiência brasileira: 1964-1974)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.
- BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Balanço da economia brasileira 1940-1980*. São Paulo, LCTE Editora, 2006.

- BARRE, R. *Manual de economia política*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1962.
- BENEVIDES MESQUITA, M. V. de. *O governo Kubitscheck - Desenvolvimento econômico e estabilidade política. 1956-1961*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1975.
- BERGSMAN, J. *A política comercial no pós guerra*. In: Versiani, F., e Mendonça de Barros, J.R. *Formação econômica do Brasil: A Experiência da Industrialização*, Editora Saraiva, 1977.
- BIDERMAN, C. et alii *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo, Editora 34, 1996.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org). _____. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Contraponto, 1988.
- _____. *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. Volume 1 e 2. Rio de Janeiro, Record, 2000.
- BLAUG, M. *Metodologia da economia*. São Paulo, Edusp, 1999.
- BRUM, A. J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis/R.J., Vozes, 1999.
- BUCARESKY, André. *A Dependência e o balanço de pagamentos no Brasil: Um estudo sobre a ação do capital estrangeiro na extração do excedente econômico e na reprodução da dependência*. Universidade Federal Fluminense. Tese de Mestrado, Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Faculdade de Economia. Niterói, 2005.
- BUNGE, M. *Ciência e desenvolvimento*. Belo Horizonte, Itatiaia, 1980.
- _____. *Economia y filosofía*. Madrid, Tecnos, 1982.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo, Editora Ática, 1992.

- CHANG, H.J. *Chutando a escada. A Estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, Unesp, 2003.
- CUNHA, SADDI, F. *Estado e federalismo no governo Geisel. Uma análise do federalismo na gênese da transição política brasileira*. Tese de Mestrado, São Paulo. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, 1999.
- CYSNE, R. P. *A economia brasileira no período militar*. Texto Para Discussão Interna, 227. FGV/EASP, 1993.
- D'ÁVILA PAIVA, L. *A política econômica do governo Castelo Branco: 1964-1967*. Mestrado. Departamento de Economia. Rio de Janeiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1993.
- DORNBUSCH, R. e HELMERS, F. L. C. H. *Economia aberta. Instrumentos de política econômica nos países em vias de desenvolvimento*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1991.
- DREIFUSS, R. A. *1964: A conquista do estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis/R.J., Vozes, 1981.
- DULLES, J. W. F. *Castelo Branco: o presidente reformador*. Brasília: Editora UNB, 1983.
- ELLIS, H. S. (Org.) *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1964.
- FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis/R.J., Vozes, 1999.
- _____. *60 lições dos 90. Uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro, Record, 2001.
- FISHLOW, A. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*. São Paulo, Paz e Terra, 2004.

- FRANCO, G. H. B. *O desafio brasileiro. Ensaio sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo, Editora 34, 1999.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.
- _____. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1969.
- _____. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.
- _____. *Fantasia organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- _____. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- _____. *O capitalismo global*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- _____. *Seca e poder*. Entrevista com Celso Furtado. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- GASPARI, E. *A ditadura envergonhada*. São Paulo, Companhia das Letras, 2002.
- GIAMBIAGI, F. e VILLELA, A. (Org.) *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro, Campus, 2005.
- GORDON, L. *A segunda chance do Brasil a caminho do primeiro mundo*. São Paulo, Senac, 2001.
- HABERLER, G. *El comércio internacional*. Barcelona, Editorial Labor, 1936.
- HAYEK, F V. *O caminho da servidão*. Porto Alegre, Globo. 1977.
- HIGGINS, B. *Desarrollo económico. Principios, problemas, políticas*. Madrid, Editorial Gredos, 1970.
- JAGUARIBE, H. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969.

- KINDLEBERG, C.P. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo, Mc Graw Hill, 1976.
- LAFER, C. *J K e o programa de metas (1956-1961). Processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, FGV, 2002.
- LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- LANGONI, C. G. *A economia da transformação*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1982.
- LEITE, A. D. *Caminhos do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966.
- LEWIS, W. A. *A ordem econômica internacional*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1986.
- LICHTENSZTEJN, S. e BAER, M. *Fundo monetário internacional e banco mundial*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo, Nova Cultural, 1986.
- MACHADO KORNIS, G. E. *Repensando o PAEG. Uma revisão das análises da política econômica brasileira-1964-1966*. (Texto de discussão) Departamento de Economia e Planejamento Econômico do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Setembro de 1983.
- MAGALHÃES, J. P. de A. *A crise estrutural brasileira*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1984.
- _____. *Paradigmas econômicos e desenvolvimento. A experiência brasileira*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1996.
- _____. *Brasil século XXI - Uma alternativa ao modelo neoliberal*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.
- MALAN, P. S. *A política econômica e teoria do balanço de pagamentos: relações internacionais do Brasil, Período 1946-1979*. Tese de Doutorado, Universidade de Rio de Janeiro, 1981.

- _____. *As relações econômicas internacionais do Brasil-1945-1964*. São Paulo, Difel, 1984.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. Volumes I e II. São Paulo. Nova Cultural, 1985.
- MARTINS, C. E. *Capitalismo de estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- MARTINS, L. *O estado capitalista e burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- MEEK, Ronald. *Economia e ideologia. O desenvolvimento do pensamento econômico*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- MILAN, Marcelo. *Estado acumulação de capital e subdesenvolvimento no Brasil (1930-1980)*. Tese de Mestrado, Universidade de São Paulo- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Instituto de Pesquisas Econômicas. São Paulo, 2002.
- MOREIRA, M. M. *Diplomacia, política e finanças. De JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.
- MOTA, L. D. (Coord.). *Documentos abertos. A história vivida (II)*. São Paulo, Estado de São Paulo, 1981.
- NETO, L. *Castello: A marcha para a ditadura*. São Paulo, Editora Contexto, 2004.
- OLIVEIRA, F. de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- OLIVEIRA, G. *Brasil – FMI: frustrações e perspectivas*. São Paulo, Bial, 1993.
- PALAZZO, T. J. *O planejamento do desenvolvimento econômico. O caso brasileiro*. (Texto de discussão) Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRG, 1977.

- PEREIRA, J. E. de C. *Financiamento externo e crescimento econômico no Brasil: 1966/73*. Rio de Janeiro. IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social / INPES – Instituto de Pesquisas – Relatório de Pesquisa nº 27, 1974.
- PEREIRA, L. C. B. (Coord.) *Populismo econômico. Ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo, Nobel, 1991.
- _____. *Economia brasileira. Uma Introdução crítica*. São Paulo, Editora 34, 1998.
- _____. *Desenvolvimento e crise no Brasil. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo, Editora 34, 2003.
- PEREIRA, L. C. B. *Pactos políticos. Do populismo à redemocratização*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- PEREZ, R. T. *O pensamento político de Roberto Campos. Da razão do estado à razão do mercado (1950-95)*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, FGV, 1999.
- PIRES CORDEIRO, M. *Dependência de importações e a crise da mundialização: crescimento e flutuações na economia brasileira*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo FFLCH, 2004.
- POLANYI, K. *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- POLÍTICA E PLANEJAMENTO. *A política brasileira de estabilização 1963/1968*. LARA REZENDE, A. Vol.12, No 3, 1982.
- PREBISCH, R. *Nueva política comercial para el desarrollo*. México. Fondo de Cultura Económica, 1979.
- RANGEL, I. *Economia: Milagre e anti-milagre*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.
- RIBEIRO, L. C; ARVATE, P.A. *Uma nova versão sobre a oferta de moeda no plano de ação econômica do governo (PAEG)*. FGV/Ibemec. Estudo de Economia. São Paulo, V.35 N3. Julho/Setembro, 2005.

- RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: *Sessenta anos de política externa brasileira. crescimento, modernização e política externa. Vol. 1*. Org. GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. São Paulo, NUPRI-USP, Cultura Editores Associados, 1996.
- ROBINSON, J. *Filosofia econômica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- SALLUM, Jr. Brasílio. A Condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000) In: *Viagem incompleta a experiência brasileira (1500-2000) a grande transação*. Org. C.G.MOTA. São Paulo, Editora Senac, 2000.
- SAMUELSON, P. e NORDHAUS W. D. *Economia*. Lisboa, Mc GrawHill., 1999.
- SANTOS PEREIRA DOS, Marcelo Henrique. *Roberto Oliveira Campos - Homem de ação do governo Castelo Branco*. Tese de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica - PUC. São Paulo, Maio 2000.
- SILVA, Marcos (Org.). *Brasil - História - 1964-1968. A ditadura já era ditadura*. São Paulo, LCTE Editora, 2006.
- SIMONSEN, M. H. e CAMPOS, R. de O. *Formas criativas no desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro, Apec, 1975.
- _____. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1979.
- SIMONSEN, R. C. *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo, Nacional, 1973.
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo. (1930-1954)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- _____. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- SODERSTEN, B. *Economia internacional*. Rio de Janeiro, Interciência, 1979.
- SOLA, L. *Idéias econômicas, decisões políticas*. Tese de Doutorado, São Paulo, Edusp, 1988.

- SOUTO MAIOR, L.A. A Diplomacia Econômica Brasileira no Pós-Guerra (1964-1990). In: *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990, diplomacia para o desenvolvimento. Volume 2*, GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. N (Org.). PRI- USP; Cultura Editores Associados, 1996.
- SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo, Atlas, 1997.
- STEPAN, Alfred. *Os Militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro, Artenova, 1975.
- STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios. A promessa não-cumprida de benefícios globais*. São Paulo, Futura, 2002.
- TAVARES, M. da C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, Faculdade de Economia e Administração, 1974.
- _____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- TAVARES, M. da C. et alii. *O grande salto para o caos. a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.
- USP-ESTUDOS AVANÇADOS. CYSNE, R. P. *Mario Henrique Simonsen*. No 41. Janeiro/Abril 2001.
- USP-ESTUDOS AVANÇADOS. SARETTA, F. *Octavio Gouvêa de Bulhões*. No 41. Janeiro/Abril 2001.
- VELOSO, J.P dos Reis. *Brasil a solução positiva*. São Paulo, Hucitec, 1978.
- _____. *O último trem para Paris. De Getúlio a Sarney: "milagres", choques e crises do Brasil moderno*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986.
- VIANA FILHO, L. *O governo Castelo Branco*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975.
- VIZENTINI, P. F. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre, UFRGS Editora, 1998.

WARD, Benjamin. *O que há de errado com a economia?* Rio de Janeiro, Zahar, 1971.