MARCELO DE PAIVA ABREU
ORGANIZADOR

A ORDEM DO PROGRESSO

DOIS SÉCULOS DE POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL

ELSEVIER

CAMPUS

DUAS TENTATIVAS DE ESTABILIZAÇÃO, 1951-1954

Sérgio Besserman Vianna

1. Introdução

A política econômica do segundo governo de Getúlio Vargas tem sido frequentemente apresentada como resultado seja de uma estratégia abrangente e bem definida de desenvolvimento econômico que tivesse como finalidade um modelo alternativo para o capitalismo brasileiro, seja como consequência do confronto entre estratégias distintas ("ortodoxia *versus* nacionalismo") e/ou posições antagônicas no interior do governo (pastas da Fazenda e do Exterior *versus* assessoria econômica da Presidência).

Na verdade, as iniciativas governamentais no campo econômico neste período só são compreensíveis a partir de dois condicionantes. Por um lado, a conjuntura herdada do governo Dutra. Esta pode ser sumariada, no setor interno, pela retomada do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público e, no setor externo, pelas expectativas favoráveis decorrentes da elevação dos preços do café e da mudança de atitude do governo norte-americano em relação ao financiamento dos programas de desenvolvimento do Brasil.

Por outro lado, e esse é o ponto fundamental, a política econômica foi determinada em consonância com um projeto de governo bem definido, que tornava possível a articulação e hierarquização de forças políticas e interesses divergentes em torno da ação governamental.

O projeto consistia, em linhas gerais, na ideia de dividir o governo em duas fases: na primeira haveria a estabilização da economia, o que, na visão ortodoxa das autoridades econômicas de então, consistia fundamentalmente em equilibrar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva, e dessa forma, acabar com a inflação. A segunda fase seria a dos empreendimentos e realizações. O projeto, portanto, sustentava-se sobre duas pernas: o "saneamento econômico-financeiro", isto é, o sucesso da primeira fase, e o afluxo de capital estrangeiro para financiamento de projetos industriais de infraestrutura.

Devido à similitude com o ocorrido nos primeiros governos republicanos da virada do século, esse projeto foi comparado pelo ministro da Fazenda, Horácio Lafer, por Oswaldo Aranha e pelo próprio Presidente Vargas, na *Mensagem ao Congresso Nacional* de 1951, aos governos Campos Sales e Rodrigues Alves.

Os objetivos da política monetária e fiscal perseguidos pelas autoridades econômicas no primeiro biênio do governo 1951-52 correspondem ao primeiro pilar desta estratégia, como será visto. O outro pilar do projeto traçado foi a formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). No discurso de posse de Truman, em janeiro de 1949, através de seu ponto IV, foram dadas as primeiras indicações de mudança na posição norte-americana em relação ao financiamento de programas de desenvolvimento para o Terceiro Mundo.

Particularmente no caso do Brasil, a vitória de Getúlio Vargas nas eleições de outubro de 1950 parece ter acelerado a disposição norte-americana de colaborar com o vasto programa de equipamento e expansão de setores de infraestrutura básica que o governo brasileiro vinha propondo insistentemente desde o final da guerra. Assim é que, em dezembro de 1950, ainda antes da posse de Vargas, foi constituída a CMBEU, que iniciou suas atividades em julho de 1951 e que representava uma mudança qualitativa fundamental na posição norte-americana, na medida em que se propunha a elaborar projetos concretos que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial). A própria montagem do projeto "Campos Sales-Rodrigues Alves" e da equipe de governo esteve ligada aos entendimentos para a formação e atuação da CMBEU (Vianna, 1987, seção 2.1.3).

A CMBEU era fundamental para o sucesso da segunda fase do projeto do governo por duas razões: primeiro, porque o financiamento dos projetos por ela elaborados, pelo Banco Mundial e pelo Eximbank asseguraria a superação de gargalos na infraestrutura econômica do país (marcadamente nos setores de energia, portos e transportes), fornecendo simultaneamente as divisas absolutamente necessárias para essa finalidade. Ao mesmo tempo, a desobstrução desses pontos de estrangulamento poderia propiciar uma significativa ampliação do fluxo de capital dirigido para o Brasil através de investimentos diretos ou mesmo novos empréstimos feitos por estas duas instituições. Segundo, porque o afluxo de capital estrangeiro permitiria, tal como no governo Rodrigues Alves, que se cumprisse a fase das realizações e empreendimentos sem prejuízo da manutenção de uma política econômica austera e ortodoxa.

O que permitiu a convivência, hierarquização e divisão de tarefas entre setores do governo com visões diferentes sobre questões conjunturais e de princípios foi o projeto de realizar, num único período de governo, as virtudes idealizadas do período Campos Sales-Rodrigues Alves. A evolução da situação cambial e, posteriormente, a modificação no quadro das relações Brasil-Estados Unidos provocaram a crise desse projeto.

2. Rumo ao colapso cambial, 1951-1952

A política econômica externa

Quando o governo Vargas iniciou, as perspectivas da economia, do ponto de vista das transações com o exterior, eram animadoras. Além do novo quadro de relações com os Estados Unidos, consubstanciado na formação da CMBEU, a situação das

transações comerciais externas era também bastante favorável, graças à elevação do preço internacional do café iniciada em agosto de 1949.

A política de comércio exterior dos dois primeiros anos do governo Vargas manteve a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada e o regime de concessão de licenças para importar. Houve, entretanto, extremo relaxamento na política de concessão dessas licenças nos primeiros sete meses de governo. Essa orientação foi sendo modificada progressivamente, na medida em que ficam evidentes os graves desequilíbrios acarretados na balança comercial.

A literatura que trata desse assunto vê na melhoria das condições externas o fator que possibilitou a liberalização das importações, mas a explica, quase exclusivamente, pelo receio de generalização da Guerra da Coreia em conflito mundial e da lembrança das dificuldades de abastecimento de produtos essenciais vividas pelo país durante a Segunda Guerra Mundial. Embora seja indiscutível o peso da Guerra da Coreia na decisão de afrouxar o licenciamento das importações, a análise tanto da pauta de importações, quanto da cronologia da política de importações vis-à-vis à cronologia da tensão militar no mundo exige a qualificação desse ponto (Vianna, 1987, seção 2.2.1.).

Na verdade, a extensa liberalização na política de concessão de licenças para importar deve ser explicada com base nos seguintes fatores conjunturais (na ordem de importância):

> "(i) persistência de séria pressão inflacionária interna e de aguda propensão a importar ... (ii) abastecimento precário do mercado interno, no que tange a produtos importados, devido às restrições cambiais de importações aplicadas com crescente severidade desde 1948 até meados de 1950, e afrouxadas apenas parcialmente em seguida à melhoria da posição cambial em fins de 1950, (iii) perspectiva decrescente de escassez internacional de matérias-primas e equipamento importável, em função da expansão dos programas armamentistas, (iv) perspectivas favoráveis da evolução das exportações dos principais produtos, (v) posição cambial temporariamente favorável." (CEXIM, *Relatório*, 1951)

O importante papel anti-inflacionário atribuído à expansão das importações é facilmente compreensível no contexto do ortodoxo pensamento econômico das autoridades da época. A inflação era explicada pela expansão dos meios de pagamento que, no caso brasileiro, chocava-se com uma oferta relativamente inelástica no mercado interno agravada pela escassez de oferta de bens de produção que tornava a melhoria de produtividade dependente de importações. "Nessas condições, a acumulação de amplos saldos de exportação, desacompanhada de medidas fiscais de esterilização monetária (de difícil e lenta adoção) ou de uma contrapartida adequada de importações, constituiria sério fator de inflação a se somar ao déficit orçamentário e à expansão creditícia ocorridos em 1950" (CEXIM, *Relatório*, 1951). Afora isso, a melhoria da situação cambial impulsionava fortemente no sentido de atendimento à demanda reprimida de bens importáveis ocasionada pelo forte controle instituído a partir de 1948.

O primeiro semestre de 1951 encerrou-se com importações totais de US$860 milhões, sendo US$449 milhões em moedas conversíveis. As exportações totais foram de US$827 milhões, ficando o saldo com a área conversível limitado a

US$40 milhões. O impacto sobre a posição cambial foi violento no tocante à redução das reservas em moedas conversíveis, o que se explica pela necessidade de financiar nessas moedas a maior parte dos encargos do balanço de pagamentos referentes à conta de serviços e capitais (ver Tabela 6.1). As reservas em dólar que em março eram de US$162 milhões, em julho estavam reduzidas a US$43 milhões. Em 1° de agosto de 1951 o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) define instruções para que a CEXIM reintroduza um regime mais severo de licenciamento.

Apesar disso, a média mensal de licenciamentos entre agosto e dezembro permaneceu relativamente elevada. Como a posição cambial do país continuou se agravando (as reservas em dólar tornaram-se negativas em US$27 milhões em dezembro), os licenciamentos foram novamente apertados no início de 1952 e voltaram aos níveis dos períodos de maior controle de importações a partir do segundo semestre desse ano (ver Tabela 6.1).

TABELA 6.1 Brasil: Comparação entre importações (CIF) e exportações (FOB) e licenciamento das importações, 1950-1952, Cr$ bilhões.

PERÍODO	IMPORTAÇÃO		EXPORTAÇÃO EFETIVADA	PORCENTAGENS		MÉDIA MENSAL	
	Licenciada (A)	Efetivada (B)	(C)	A/B	A/C	(A)	(B)
1950							
1° semestre	10,8	8,0	9,1	74%	119%	1,8	1,3
2° semestre	21,9	12,3	15,8	56%	139%	3,6	2,1
1951							
1° semestre	29,2	15,9	15,3	54%	191%	4,9	2,7
2° semestre	30,5	21,3	17,2	70%	177%	5,1	3,6
1952							
1° semestre	14,3	22,4	12,9	157%	111%	2,4	3,7
2° semestre	10,9	11,8	13,2	136%	83%	1,8	2,5

Fonte: Banco do Brasil, *Relatório* (1952).

O que tem iludido muitos observadores da balança comercial brasileira nesse período é a defasagem existente entre a política de licenciamento do governo e as importações efetivas, derivada do fato de as licenças possuírem vida útil entre seis meses (para bens supérfluos) e um ano (para bens de produção), exigindo prazo extenso, portanto, para que as decisões de restringir a concessão de licenças se refletissem nas estatísticas de importação.

Em 1951, a balança comercial (importações e exportações FOB) apresentou um pequeno superávit de US$44,2 milhões. Já em 1952, ocorreram dois movimentos. Por um lado, apesar do aperto na concessão de licenças, a defasagem notada no parágrafo anterior, assim como o gasto adicional de cerca de US$155 milhões com a compra de trigo nos Estados Unidos por causa de uma seca na Argentina, fizeram com que o valor das importações permanecesse inalterado (US$1.720,3 milhões).

Por outro lado, a receita das exportações caiu 20% em comparação com 1951. Foram três as causas principais dessa queda. Em primeiro lugar, os efeitos da sobrevalorização do cruzeiro e das pressões inflacionárias internas. Em segundo lugar, uma crise da indústria têxtil mundial que paralisou as vendas do segundo produto de exportação, o algodão. Finalmente, a expectativa generalizada de desvalorização cambial induziu os exportadores a reterem estoques. Em consequência da retração das exportações, a participação do café nas vendas externas subiu para 74% enquanto em 1951 não atingira 60%. O equilíbrio de 1951 deu lugar a um déficit na balança comercial de US$302,1 milhões, ao esgotamento das reservas internacionais particularmente as conversíveis – e ao acúmulo de atrasados comerciais superiores a US$610 milhões, sendo US$494 milhões em moedas conversíveis.

A continuidade do surto de importações e a retração das exportações em 1952 não teriam provocado esses efeitos se as outras fontes de entrada e saída de divisas não operassem na mesma direção. A principal fonte de saída de divisas fora da balança comercial eram os fretes pagos na compra e venda de mercadorias. O boom de importações e o desaparelhamento dos portos fez com que fosse comum a cobrança de pesadas sobretaxas. O aporte de recursos sob a forma de empréstimos e financiamentos assim como a entrada de investimentos diretos foram extremamente baixos, embora o Brasil, no quadro geral de escassez desses fluxos de capital, estivesse longe de ser desfavorecido (Vianna, 1987, seção 2.2.3).

A crise cambial de 1952, portanto, tem origem na perda temporária de controle sobre o comércio exterior decorrente da defasagem existente entre a concessão de licenças e a efetivação das importações e em uma série de fatos não previstos pelas autoridades econômicas, tais como a crise da indústria têxtil mundial e consequente queda vertiginosa das exportações de algodão, a forte retração das demais exportações (com exceção do café), o gasto de dólares na aquisição de trigo dos Estados Unidos por causa da quebra da produção argentina, despesas adicionais com fretes e imposição de sobrepreços nas importações como consequência do próprio crescimento dos atrasados comerciais (chegando às vezes a 25%). O baixo nível de influxo de capital estrangeiro não ajudou a minorar as dificuldades. A crise cambial correspondeu à fratura de uma das pernas que deveria sustentar o projeto "Campos Sales-Rodrigues Alves".

A política econômica doméstica e o desempenho da economia

Com a definição do projeto de governo e a entrega do comando da economia a autoridades de pensamento econômico essencialmente ortodoxo, os objetivos da política econômica no que deveria ser a fase Campos Sales do governo ficaram imediatamente delineados: tratava-se de comprimir severamente as despesas governamentais, aumentar na medida do possível a arrecadação, adotar políticas monetária e creditícia contracionistas.

Desse ponto de vista, três eram os obstáculos visíveis a serem superados: (1) a presença de Ricardo Jafet – indicado por Ademar de Barros que apoiou Vargas na campanha eleitoral – na presidência do Banco do Brasil, o que deixava a execução da política de crédito fora do controle da área do Ministério da Fazenda; (2) a

impossibilidade de alterar o sistema tributário para o exercício de 1951 e, de qualquer modo, as imensas dificuldades políticas para aprovar no Congresso Nacional qualquer majoração de impostos; (3) conter as despesas do governo (ainda mais no contexto do orçamento proposto e aprovado ainda no final do governo Dutra).

As despesas do setor público em 1951 foram efetivamente reduzidas. Em particular os gastos de investimento foram cortados, tendo o investimento público decrescido cerca de 3% em termos reais. A participação do governo na formação bruta de capital fixo, que em 1950 fora de 28,4%, em 1951 caiu para 20,3%, embora a maior parte dessa queda fosse devida ao crescimento do investimento privado propiciado pelo surto de importações de bens de capital.

O resultado orçamentário da União em 1951 foi ainda mais afetado pelo aumento da arrecadação (42% superior à de 1950 e 34% superior à receita prevista). Além da inflação e do crescimento real da economia, o aumento da receita deveu-se, por um lado, à melhoria da eficiência do sistema arrecadador e, por outro, ao extraordinário crescimento das importações.

A combinação da contenção das despesas da União com o grande aumento da receita e com a orientação imprimida pelo governo federal aos estados e Distrito Federal, cujo déficit foi significativamente reduzido, levou ao primeiro superávit global da União e estados desde 1926.

A orientação fiscal do governo foi mantida em 1952. O superávit no orçamento da União foi praticamente igual ao obtido no ano anterior. Não foi possível, entretanto, repetir a performance no orçamento dos estados, Distrito Federal e municípios devido principalmente ao estouro do déficit de São Paulo. O déficit global foi quase 2,5 vezes maior que o superávit da União (ver Tabela 6.2, no capítulo anterior).

A política monetária, acompanhando a fiscal, foi também conduzida ortodoxamente. A política creditícia do governo, entretanto, moveu-se na direção contrária. A conjugação da multiplicidade de funções próprias do Banco do Brasil nessa época com a visão econômica distinta da ortodoxa e dos interesses representados por Ricardo Jafet na presidência do banco e mais uma série de fatores advindos da conjuntura econômica nesses dois anos fizeram com que a redução dos empréstimos do Banco do Brasil ao Tesouro Nacional (e ao sistema bancário comercial), autorizada pelo superávit orçamentário, fosse mais do que compensada com a expansão do crédito às atividades econômicas.

Os fatores que avalizaram a expansão do crédito do Banco do Brasil foram dois: em 1951, obviamente, a recuperação de parte das disponibilidades antes imobilizadas em empréstimos ao setor público; em 1952 – eis o ponto mais interessante –, somou-se a este, em função do acúmulo de atrasados comerciais, o aumento nos depósitos correspondentes aos débitos em divisas dos importadores, o que facilitou ao banco grande aporte de recursos adicionais.

Note-se que, à parte o financiamento destinado à sustentação dos preços dos principais produtos exportáveis, as mesmas causas que aumentaram as disponibilidades do Banco do Brasil pressionavam fortemente no sentido da expansão do crédito, quais sejam: a política fiscal, pelo que implicou adiamento nos pagamentos e contratações de obras e serviços públicos; as necessidades financeiras de estados e municípios (especialmente em 1952) e o surto de importações, cujos depósitos correspondentes ao saldo em divisas dos importadores retiraram de circulação

cerca de 1/5 do numerário em poder do público. Note-se, ademais, que ao liberar as importações num momento de taxa de câmbio altamente sobrevalorizada, houve forte incentivo ao investimento através da importação de bens de capital, ainda mais numa conjuntura em que se tinha como certo o caráter provisório dessa medida e em que o processo de substituição de importações de bens duráveis (com exceção de automóveis) tinha tomado forte impulso desde 1948, devido à instituição do controle de importações. Assim, mais correto do que atribuir a origem do surto de investimentos à expansão do crédito é notar a articulação entre ambos, com a demanda da importação de equipamentos pressionando o crédito e a expansão deste possibilitando a sua realização nos elevadíssimos níveis em que se deu.

A variação anual dos preços ao consumidor no Rio de Janeiro em 1951 e 1952 (10,8% e 20,8%, respectivamente), revela manutenção da tendência de aceleração da inflação iniciada no final do governo Dutra.

Quanto ao desempenho da economia, o PIB real cresceu 4,9% e 7,3% em 1951 e 1952, respectivamente. O setor de serviços, impulsionado pelo comércio importador, foi o que apresentou as maiores taxas de crescimento. A produção industrial, afetada pela liberalização das importações, apresenta as menores taxas anuais de crescimento desde 1947. Com relação à agricultura, o pequeno crescimento de 1951 deve-se, fundamentalmente, à estagnação da produção de café e à queda da produção de algodão e cacau. Já em 1952, a produção agrícola para exportação cresce 17% em relação a 1951.

Os dados significativos do período, porém, mais do que os relativos ao crescimento do produto são, sem dúvida, as elevadas taxas de investimento, fomentadas pela liberalização de importações com taxa de câmbio sobrevalorizada e ajudadas pela expansão do crédito no período. São alteradas substancialmente as participações dos setores privado e público (em favor do primeiro) nos investimentos totais realizados no país.

3. A transição para o novo ministério

No início de 1953, a conjuntura econômica estava dominada pelo colapso cambial do país. Com atrasados comerciais acumulados em mais de US$600 milhões e sem ter obtido êxito na redução da inflação em relação aos níveis existentes quando do começo do governo, o projeto de "sanear a situação econômico-financeira", para em seguida dar início a uma fase de empreendimentos, parecia sofrer fortes abalos.

As dificuldades, entretanto, iriam aumentar: ao mesmo tempo que o governo procurava negociar um empréstimo que lhe permitisse financiar os atrasados comerciais acumulados, principalmente com os Estados Unidos, o panorama das relações internacionais brasileiras modificava-se por completo com a vitória do Partido Republicano e do general Eisenhower nas eleições de fins de 1952 e com a mudança na postura do Banco Mundial para com o Brasil.

A ideia de uma segunda fase do governo (a fase Rodrigues Alves, de realizações) apoiava-se na estabilização da economia e na ajuda financeira internacional, consubstanciada no acordo da CMBEU. Ao longo do primeiro semestre de 1953, esses dois pilares ruíram, o que, juntamente com movimentos sociais crescentemente mobilizadores e reivindicadores e com a reacomodação política derivada das eleições

municipais de maio de 1953, levou o governo ao abandono do projeto inicial, à decisão de sustentar o propósito de estabilização da economia e a uma reforma ministerial que visava recompor as suas bases de sustentação com vistas aos futuros embates político-eleitorais.

Relações econômicas internacionais

É conveniente, em primeiro lugar, afastar a versão corrente na historiografia que atribui a uma suposta "virada nacionalista", geralmente associada às posições de Vargas acerca das remessas de lucro para o exterior, um papel decisivo nos desentendimentos do governo brasileiro com o governo norte-americano e o Banco Mundial, sendo mesmo a causa do final precipitado da CMBEU. Embora não seja possível realizar aqui um exame pormenorizado da questão das remessas de lucro (Vianna, 1987, seção 3.1.1), ou tecer maiores comentários sobre a substância do "nacionalismo do segundo Vargas" (Vianna, 1987, seção 5.2), é certo que a partir do janeiro de 1953, com a promulgação da Lei nº 1.807, conhecida como Lei do Mercado Livre, que concedeu ampla liberdade de movimentos pelo mercado livre de câmbio ao capital estrangeiro no Brasil, além de reconhecer plenamente o direito do reinvestimento, a legislação brasileira para remessa de rendimentos tomou-se das menos restritivas da América Latina, fato do qual o governo brasileiro era consciente.

As causas que determinaram o encerramento da CMBEU e a interrupção do financiamento de seus projetos não devem ser buscadas numa suposta virada nacionalista do governo. De fato, as causas decisivas foram: a mudança de governo nos Estados Unidos; a tentativa do Banco Mundial de exercer uma função tutorial sobre a política econômica dos países demandantes de crédito, assim como o conflito entre essa instituição e o Eximbank, com inevitáveis reflexos sobre os países da América Latina, em particular o Brasil e o colapso cambial do país, que forneceu o pretexto para a mudança de atitude do Banco Mundial.

No final de 1952, o candidato do Partido Republicano, general Eisenhower, venceu as eleições presidenciais derrotando os democratas que há duas décadas governavam os Estados Unidos. As duas mais importantes e imediatas modificações na política norte-americana para a América Latina foram: em primeiro lugar, como desdobramento inevitável do acirramento da Guerra Fria, o combate ao comunismo passou a merecer atenção prioritária. Em segundo lugar, foi abandonada a política do ponto IV, de Truman. Com relação ao Brasil, logo ficou claro que o governo Eisenhower não manteria o financiamento aos projetos que a Comissão Mista fosse elaborando. O governo norte-americano alegou necessidade de conter gastos e negou a existência de compromisso no sentido de fazê-lo até um determinado limite.

Outra repercussão sobre o Brasil da vitória de Eisenhower foi a decisão do governo republicano de colocar-se resolutamente em favor das postulações do Banco Mundial em seu conflito com o Eximbank. Na verdade, desde 1948 que o Banco Mundial já tinha a posição de que o Eximbank deveria fazer empréstimos de longo prazo para o desenvolvimento da América Latina apenas quando o Banco Mundial não quisesse ou não estivesse apto a realizá-los. As razões para esta posição eram de duas ordens. Primeiro, a taxa de juros do Eximbank era menor, o que afastava tomadores de empréstimos do Banco Mundial. Segundo, empréstimos do Eximbank

diminuíam a capacidade do Banco Mundial de tutelar a política econômica de governos da América Latina demandantes de crédito.

Embora fuja aos objetivos deste capítulo a análise das causas do conflito entre essas duas instituições, é importante notar que ele reflete também uma disputa de interesses interna à sociedade norte-americana. Para a comunidade empresarial era importante, por razões óbvias, sustentar e defender a capacidade de operação do Eximbank. Essa ligação fazia esse banco ter fortes laços e respaldo no Congresso dos Estados Unidos. Já o Banco Mundial articulava-se muito mais com a comunidade financeira de Nova York.

Esse processo teve importantes consequências para o Brasil. Já se viu que o episódio das remessas de lucro, embora tenha servido como estopim dos atritos entre o Banco Mundial e o governo brasileiro no início de 1952, não ultrapassou os limites desse papel. Tampouco outras questões afetando interesses estrangeiros no Brasil, como o monopólio do petróleo ou pendências acerca de ferrovias nacionalizadas levantadas por membros europeus do Banco Mundial parecem ter tido papel determinante, embora certamente tenham constado da pauta dos contatos realizados.

Realmente decisiva foi a deterioração da situação cambial do país ao longo do ano de 1952, culminando com o acúmulo de vultosos atrasados comerciais. A partir daí, o Banco Mundial decidiu interferir na condução da política econômica por parte do governo brasileiro, sentindo-se prejudicado, nesse propósito, pelas operações do Eximbank no Brasil.

O fortalecimento das posições do Banco Mundial pelo governo republicano afetou o Brasil de duas maneiras. Em primeiro lugar permitiu a essa instituição forçar o Eximbank a adotar condições bastante duras para a concessão de um grande empréstimo em dólares que objetivava regularizar a situação dos atrasados comerciais. O acordo para esse empréstimo foi assinado em 30 de abril de 1953, com o valor de US$300 milhões. A sua realização só foi possível (considerando a oposição do Banco Mundial) graças à pressão dos exportadores e de investidores norte-americanos no Brasil, que, tendo em vista a Lei do Mercado Livre de Câmbio, desejavam evitar a concorrência entre a procura de dólares para remessa de rendimentos e aquela voltada para a obtenção de divisas com o objetivo de pagamento de atrasados.

Em segundo lugar, as mudanças do governo norte-americano e da posição do Banco Mundial frente ao Brasil e a retirada do Eximbank das operações de financiamento ao desenvolvimento determinaram o fim da CMBEU e a interrupção do financiamento mesmo aos projetos já elaborados e apresentados por ela. Ao interromper seus trabalhos, a CMBEU tinha aprovado 41 projetos, que exigiriam um total de US$387 milhões, dos quais foram financiados apenas US$186 milhões, sendo que quase um terço (US$60 milhões) destinados a uma empresa estrangeira, a Brazilian Traction Light & Power Company Ltd., de Toronto.

Conjuntura econômica e evolução do quadro social e político

A conjuntura econômica no primeiro semestre de 1953 foi marcada pelos episódios relacionados ao empréstimo de US$300 milhões obtido junto ao Eximbank para fazer frente aos atrasados comerciais e pelos desdobramentos, principalmente na área do comércio exterior, da Lei nº 1.807, a Lei do Mercado Livre.

O empréstimo acabou sendo concedido nas seguintes condições: deveria ser integralmente amortizado em três anos, com pagamentos mensais a partir de 30 de

setembro de 1953. A taxa de juros foi de 3,5% ao ano, e o Brasil comprometia-se, ademais, a liquidar os restantes atrasados comerciais com os Estados Unidos não cobertos pelo empréstimo, terminando de fazê-lo até 31 de julho do ano corrente.

Quanto à Lei nº 1.807, na prática ela instituiu o sistema de taxas múltiplas de câmbio, algumas das quais flutuantes. A lei permitia para as exportações que não constituíssem mais de 4% do valor médio do total das exportações no período trienal anterior à operação, realizar parte das divisas obtidas no mercado livre – em diferentes proporções –, fazendo com que ficassem determinadas, do lado da oferta, cinco taxas de câmbio efetivas: em primeiro lugar, a taxa fixa do mercado oficial, aplicada a mais de 85% das exportações (embora limitada a três produtos: café, cacau e algodão); em segundo lugar, três taxas de câmbio flutuantes para as demais exportações, que misturariam em diferentes proporções (15%, 30% e 50%) a taxa oficial e a taxa do mercado livre, que era aplicada nas transações financeiras, com algumas exceções.

Do lado da demanda de câmbio, existiam duas taxas: em primeiro lugar, a taxa oficial, que seria utilizada para as importações essenciais (cerca de 2/3 do valor total das importações), serviços ligados a essas importações, remessas financeiras do governo e outras entidades públicas ou semipúblicas, rendimentos do capital estrangeiro considerado de "interesse nacional" e juros e amortização de empréstimos desse tipo. A outra taxa era a do mercado livre, que seria aplicada ao restante das importações e remessas. A SUMOC tinha poderes para alterar as listas das importações a serem pagas através do mercado livre e continuava a existir o controle quantitativo das importações.

Os objetivos a serem alcançados no comércio exterior com a Lei do Mercado Livre eram claros: primeiro, possibilitar o escoamento da exportação dos gravosos, sem prejuízos na receita cambial obtida com produtos de demanda inelástica em relação ao preço e que estavam obtendo altas cotações no mercado mundial (café e cacau, a inclusão do algodão nesse grupo suscitou polêmica). Segundo, reduzir a propensão a importar através do deslocamento, para o mercado livre, de cerca de um terço do valor total das importações, substituindo, dessa forma, parte da limitação das importações através de licença prévia.

O mercado livre foi aberto imediatamente para todos os invisíveis e quase todas as transações de capital; os gravosos foram sendo autorizados pouco a pouco a nele operar. Já as importações que deveriam ser feitas por esse mercado foram extremamente reduzidas (representando menos de 3% das importações totais em 1953), porque as autoridades econômicas ficaram temerosas de que o deslocamento das importações não essenciais para o mercado livre, juntamente com a demanda por cambiais para transações e remessas de lucros, contida ao longo de 1952, provocasse desvalorização excessiva da taxa de câmbio livre.

Havia certa preocupação, também, com os efeitos inflacionários do novo sistema cambial, devido a provável encarecimento de bens de consumo e insumos utilizados na produção industrial. Para a visão ortodoxa da economia, entretanto, a efetivação das pressões inflacionárias dependeria da política monetária e creditícia do governo, que deveria ser auxiliada, ademais, pelos recursos a serem obtidos pelo governo com a compra de divisas no mercado oficial e sua venda no mercado livre de câmbio.

Na verdade, os objetivos da política econômica doméstica do ministro Lafer em 1953 eram os mesmos dos anos anteriores. O orçamento proposto ao Congresso Nacional e por ele aprovado previa pequeno superávit de Cr$300 milhões e a meta do governo era realizar uma política monetária passiva. A única mudança de

orientação foi quanto à política de crédito: no início do ano: o constante conflito entre Lafer e Jafet foi resolvido com a demissão deste último, o que viabilizou o enquadramento do Banco do Brasil na orientação do Ministério da Fazenda.

Embora existam razões para crer que Lafer iria persistir nesses objetivos se houvesse permanecido no ministério também no segundo semestre do ano (quando, devido ao imposto de renda, o grosso da receita orçamentária era arrecadado), o fato é que os resultados dos primeiros meses do ano, também no tocante às variáveis endógenas da economia, ajudaram a fortalecer a impressão de perda de controle por parte das autoridades econômicas. Nos primeiros cinco meses do ano, os meios de pagamento aumentaram de Cr$7 bilhões contra menos de Cr$1 bilhão no mesmo período de 1952. As causas dessa expansão foram os gastos com a seca no Nordeste e financiamentos de produtos dessa região, além de socorro a bancos oficiais de estados pela Caixa de Mobilização Bancária.

A maior fonte de desestabilização, contudo, estava na situação cambial do país. O principal objetivo da Lei nº 1.807 não foi alcançado: o desempenho das exportações brasileiras piorou, tendo seu valor se reduzido 11% no primeiro semestre de 1953 em relação a igual período em 1952 (que, como se sabe, já havia sofrido forte redução em relação a 1951).

O que ocorreu foi que, por um lado, as exportações de gravosos não reagiram à desvalorização cambial com que foram beneficiadas (tendo, ademais, os exportadores de produtos com direito a vender menos de 50% no mercado livre iniciado um movimento de retenção dos embarques, na expectativa de tratamento mais favorável) e, por outro, caíram as exportações de café em função de um movimento concomitante de exportadores (que retinham estoques) e compradores (que retardavam a realização de negócios), ambos na expectativa da desvalorização cambial também para o café. O volume de café vendido no primeiro semestre de 1953 foi 11% inferior ao do mesmo período em 1952.

De fato, desde o anúncio da Lei do Mercado Livre, a pressão da cafeicultura sobre as autoridades econômicas foi grande. As reivindicações iam da inclusão do café entre os produtos beneficiados com a possibilidade de realização parcial pelo mercado livre ao abandono total da paridade declarada ao FMI.

Apesar da grande redução das importações no primeiro semestre de 1953 (quando totalizaram pouco mais da metade das importações em igual período de 1952), a evolução pouco favorável das exportações fez com que os atrasados comerciais continuassem a aumentar. O acordo para o empréstimo de US$300 milhões pelo Eximbank havia sido assinado em fins de fevereiro. Como já se viu, o Brasil havia aceitado liquidar progressivamente os atrasados comerciais com os Estados Unidos não cobertos pelos recursos do empréstimo. A liberação da primeira parcela deste (US$60 milhões) ocorreu normalmente na primeira semana de abril. Os atrasados dos Estados Unidos, entretanto, continuaram a aumentar e, em junho, o Eximbank suspendeu o desembolso da segunda parcela, sugerindo uma renegociação.

A gravidade da situação levou o ministro Lafer a declarar, em reunião do Conselho da SUMOC no dia 2 de junho: "O Brasil está atravessando um período difícil, um dos mais graves de sua vida econômico-financeira no que tange ao mercado exterior" (Ata da 385- Sessão do Conselho da SUMOC).

No dia 15 de junho, Horácio Lafer deixava o ministério e Vargas convocava Oswaldo Aranha para a pasta da Fazenda. A queda de Lafer, contudo, não se deveu

exclusivamente ao desgaste das autoridades econômicas; estando inserida em ampla reforma ministerial que poupou apenas; dentre os ministros civis, João Cleofas, solitário membro da UDN na equipe de governo.

Foram várias as causas dessa reforma. Uma delas, evidentemente, a difícil situação econômica, à qual falta acrescentar, apenas, uma crise na produção de energia elétrica (provocada por prolongada estiagem) que obrigou ao racionamento no fornecimento à indústria do Sudeste, agravando o clima de descontentamento.

Paralelamente, aumentavam as dificuldades do governo no plano social e político, como evidenciam dois episódios ocorridos quase simultaneamente em São Paulo. Em 23 de março de 1953, eclodiu uma grande greve de trabalhadores paulistas que chegou a paralisar mais de 300 mil operários. Era um sinal contundente de que o prazo concedido a Vargas para justificar as expectativas (de melhoria da qualidade de vida e melhor distribuição de renda) suscitadas na campanha eleitoral estava se esgotando.

Um dia antes da eclosão da greve dos 300 mil, Vargas havia sofrido sua maior derrota política desde o início do governo: a vitória de Jânio Quadros nas eleições para a prefeitura da Cidade de São Paulo, sem qualquer sustentação partidária e contra candidato apoiado pelo governador Lucas Garcez e por uma amplíssima coalizão de partidos. A vitória de Jânio foi esmagadora: o candidato empolgou não apenas as elites e a classe média, mas também considerável contingente do operariado da cidade, impondo sério desgaste ao governo federal.

Diante dos sinais de debilitamento das bases de sustentação de Vargas, a oposição começou a montar o cerco ao governo. É nesse quadro que deve ser compreendida a reforma ministerial. Vargas, preocupado em fortalecer a coesão do governo malbaratada pelo desfecho do projeto Campos Sales-Rodrigues Alves, convocou antigos colaboradores (embora nem sempre aliados políticos) como Oswaldo Aranha, José Américo de Almeida e Vicente Rao, e políticos mais novos, porém de fidelidade provada, come João Goulart e Tancredo Neves. Na verdade, Vargas perseguia uma estratégia política que lhe permitisse enfrentar exitosamente as eleições estaduais de outubro de 1954 e, em última análise, a própria sucessão presidencial.

Para tanto, procurava ampliar a sustentação política do governo ao mesmo tempo em que desejava estar preparado para seguir mais à direita ou mais à esquerda, de acordo como rumo dos acontecimentos. Com os antigos colaboradores citados e, muito especialmente com Oswaldo Aranha, acenava para a União Democrática Nacional (UDN), reafirmava o propósito de perseguir a estabilização da economia e criava uma alternativa ampla para sua sucessão. A outra face da política foi a escolha de João Goulart para o Ministério do Trabalho, visando recompor seu prestígio entre os trabalhadores e meios sindicais e, por que não, deixando em aberto uma alternativa distinta para o encaminhamento da sucessão presidencial.

4. A nova tentativa de estabilização

O programa Aranha e os resultados de 1953

O projeto Campos Sales-Rodrigues Alves apoiava-se no saneamento econômico-financeiro da nação e no afluxo de capital estrangeiro, esperado a partir dos trabalhos da CMBEU. O colapso cambial e a deterioração das relações econômicas

com os Estados Unidos determinaram seu abandono. A política do novo ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, consistiu numa nova tentativa de estabilização da economia, mantida a visão ortodoxa do problema (isto é, tendo como objetivo uma política fiscal austera e políticas monetária e creditícia restritivas), porém, desta feita, privilegiando o ajuste cambial.

Havia razões para tanto. As exportações eram decrescentes, continuavam acumulando-se atrasados comerciais e o Eximbank havia suspendido o envio da segunda parcela do empréstimo de US$300 milhões. O enfrentamento do problema cambial foi imediato, antecedendo de meses o anúncio de um plano global de estabilização.

A primeira providência foi homogeneizar o benefício cambial dado às exportações (exclusive café), reduzindo as três taxas mistas existentes a uma única, resultante da mistura, em 50%, da taxa dos dois mercados. A situação do café já havia começado a mudar em março quando os Estados Unidos liberaram o preço-teto do produto, provocando ligeiro aumento em sua cotação no mercado de Nova York. A medida tomada por Aranha foi a introdução do sistema de pauta mínima, isto é, a permissão para que os exportadores de certos produtos (como café, cacau e algodão) negociassem no mercado oficial apenas as divisas correspondentes às cotações mínimas fixadas para cada um deles, podendo vender no mercado de taxa livre o que excedesse a esses preços mínimos. As exportações de café reagiram imediatamente, retomando níveis semelhantes aos dos mesmos meses de 1952 e crescendo 56% e 81% em agosto e setembro, respectivamente, em relação a julho de 1953.

Com relação ao empréstimo do Eximbank, Aranha tomou posição firme, cobrando a rápida liberação dos US$60 milhões da segunda parcela do empréstimo como condição para a renegociação, o que foi aceito pelo Banco. Em contrapartida, o governo brasileiro reiterou sua intenção de seguir política econômica ortodoxa e fez promessas de austeridade, além de comprometer-se a liquidar os atrasados comerciais com os Estados Unidos até o final de 1953 (adiando de seis meses a data inicialmente acertada).

Em discurso no Senado Federal em setembro de 1953, o ministro Aranha anunciou os princípios gerais de seu programa:

> "Comprimir energicamente o volume global dos gastos governamentais de bens e serviços ... baixar o ritmo anual em que se expandem atualmente as obras públicas ... promover a adoção desses critérios pelos estados e municípios e entidades privadas ... conter prudentemente a velocidade do processo de industrialização ... deter o ritmo de expansão das novas construções particulares ... aplicar às importações rigorosos controles seletivos ... defender a estabilidade do cruzeiro e sua paridade internacional." (Aranha, 1954)

Determinada a linha de ação econômica do governo, faltava, entretanto, o principal: a definição dos instrumentos e medidas de política econômica que seriam adotados. Dois eram os problemas centrais: a situação cambial e o financiamento do déficit público sem emissão de moeda e expansão do crédito. Com uma única reforma, o governo equacionou os dois problemas. Esse o objetivo da Instrução 70 da SUMOC, de 9 de outubro de 1953.

A Instrução 70 introduziu importantes mudanças no sistema cambial brasileiro. O monopólio cambial do Banco do Brasil foi restabelecido e a ele deveriam ser

obrigatoriamente vendidas ou repassadas pelos bancos autorizados a operar em câmbio as divisas provenientes das exportações. O controle quantitativo das importações também foi extinto e substituído pelo regime de leilões de câmbio em bolsa de fundos públicos do país. O sistema de leilões cambiais consistia, na verdade, na negociação de Promessas de Venda de Câmbio (PVC), que eram resgatadas em pregão público nestas bolsas e que davam ao importador o direito à aquisição de câmbio no valor e na moeda estipulados. Após a aquisição das PVC nos leilões, o comprador as levava ao Banco do Brasil no prazo de cinco dias e, em seguida ao pagamento do ágio, recebia o certificado de câmbio, com o qual, depois de verificados os preços das mercadorias a serem importadas, podia obter a licença de importação. De posse da PVC e da licença de importação, o comprador podia adquirir câmbio à taxa oficial em qualquer banco autorizado, no valor da operação licenciada, ficando com o direito à restituição do correspondente à diferença não utilizada. As PVC eram vendidas, em princípio, em lotes de US$1 mil, US$5 mil e US$10 mil.

Para a realização dos leilões, as importações foram classificadas em cinco categorias, de acordo com o critério de maior ou menor essencialidade. Isso terminava por ter efeito de proteção à indústria, na medida em que o surto de investimentos dos anos anteriores permitia esperar que a produção doméstica tornasse certas importações industriais menos essenciais. A oferta disponível de cada moeda era alocada pelas autoridades monetárias entre as diferentes categorias, com as categorias I, II e III absorvendo geralmente mais de 80% da oferta total de cada moeda e a categoria V, no máximo, 3%. Os leilões eram realizados separadamente para o dólar americano e para moedas de países com os quais o Brasil tinha acordo de pagamentos. Para cada categoria foram fixados ágios mínimos, que eram crescentes de acordo com a menor essencialidade da categoria. Existia, ademais, um imposto de transferência de 8% mais o ágio correspondente ao valor alcançado pelas divisas no leilão relativo à categoria das importações em que foram alocadas (ágio esse que tinha como limite inferior o ágio mínimo fixado). A Tabela 6.2 apresenta as taxas cambiais para as cinco categorias.

TABELA 6.2 Brasil: Taxas médias de câmbio sob o regime da Instrução 70, outubro de 1953 a dezembro de 1954, Cr$/US$.

	1953*	1954
Taxa oficial	18,82	18,82
Taxa do mercado livre	43,32	62,18
Leilões de importação		
Categoria I	31,77	39,55
Categoria II	38,18	44,63
Categoria III	44,21	57,72
Categoria IV	52,13	56,70
Categoria V	78,90	108,74
Taxas de exportação**		
Café	-	23,36
Demais produtos	-	28,36

*Outubro-dezembro (exceto mercado oficial e livre).
**De 9.10.53 a 15.8.54.
Fonte: Simonsen (1962, p. 53).

Ficavam de fora dos leilões as compras externas do governo e algumas importações consideradas preferenciais, para as quais eram fixadas diferentes sobretaxas. O governo pretendia reter cerca de 30% da receita cambial proveniente das exportações para as despesas com divisas realizadas fora das licitações em bolsa. Em 1954, entretanto, essas importações não sujeitas a leilões chegaram a quase 50% do valor total das importações.

Existiam, portanto, três tipos básicos de cobertura cambial para as importações brasileiras: (1) taxa oficial, sem sobretaxa, válida para certas importações especiais, tais como trigo e material ou papel de imprensa; (2) taxa oficial, acrescida de sobretaxas fixas, para as importações diretas dos governos federal, estaduais e municipais, autarquias e sociedades de economia mista (também petróleo e derivados tinham suas aquisições cobertas dessa forma); e (3) taxa oficial, acrescida de sobretaxas variáveis, segundo os lances feitos em bolsa, para todas as demais importações.

Do lado das importações, as taxas múltiplas de câmbio através do sistema de leilões permitiram, simultaneamente, a realização de amplas desvalorizações cambiais, que vieram substituir o controle de importações como instrumento para o equilíbrio da balança comercial, e a manutenção de uma política de importações seletiva, onerando mais certos produtos e favorecendo a aquisição de outros, de acordo com o critério de essencialidade e, por consequência, de proteção à produção industrial doméstica. Além disso, o recolhimento dos ágios veio constituir importantíssima receita para a União.

No tocante às exportações, as taxas mistas foram substituídas por uma bonificação de Cr$5/US$ (ou equivalente nas demais moedas) para o café e Cr$10/US$ para todas as demais mercadorias. Criavam-se, portanto, duas taxas de câmbio para as exportações, ou seja, de Cr$23,32/US$ para o café e a de Cr$28,32/US$ para os demais produtos. A mudança significativa deu-se na taxa efetiva para o café, que se tornou maior do que a taxa anterior, resultante do sistema de pauta mínima. A taxa de câmbio efetiva para os outros produtos continuou praticamente idêntica à que prevalecia anteriormente, resultante da mistura, meio a meio, da taxa oficial e da taxa livre.

Com relação à receita fiscal, os recursos obtidos com a arrecadação dos ágios decorrentes dos leilões de Promessas de Venda de Câmbio eram creditados no Banco do Brasil na conta Compra e Venda de Produtos Exportáveis, onde eram também lançadas a débito as bonificações pagas aos exportadores. Esperava-se – como de fato ocorreu –, que essa conta (de ágios e bonificações) tivesse saldo positivo elevado.

Embora a Instrução 70 determinasse que esse saldo fosse utilizado na regularização de operações cambiais e no financiamento à agricultura, as autoridades econômicas esperavam superar essa rigidez e utilizar esse saldo mais amplamente no financiamento dos gastos do governo, viabilizando, dessa forma, uma política monetária restritiva.

Sob vários aspectos, os primeiros resultados da Instrução 70 foram positivos. As exportações aceleraram seu movimento de recuperação, fechando o último trimestre de 1953 com 34,2% do valor total obtido no ano. As importações do último trimestre, por sua vez, mantiveram-se mais ou menos no mesmo nível dos trimestres anteriores. Assim, a diferença entre exportações (FOB) e importações (CIF) – que de janeiro a setembro atingiu US$ 55 milhões – fechou o ano em US$394,7 milhões. Também do

ponto de vista de seu impacto sobre as contas do governo a Instrução 70 apresentou resultados imediatos, elevando significativamente a receita.

Entretanto, apesar da intenção de Lafer, no primeiro semestre, e de Aranha, no segundo, de realizarem política fiscal austera, a realidade impôs-se a esses intentos no ano de 1953. Já nos primeiros meses do ano, inverteu-se, de credora para devedora, a posição do Tesouro Nacional frente ao Banco do Brasil. Nesse primeiro semestre, entre as causas de crescimento dos gastos do governo estão despesas com aumento nas obras públicas, a forte seca que atingiu o Nordeste, um abono elevado concedido ao funcionalismo civil da União e gastos ocorridos em função da realização das eleições municipais.

Após a posse de Aranha, além da continuidade do programa de obras e do financiamento das grandes safras, outras duas grandes causas somaram-se ao conjunto de pressões existentes sobre as despesas do governo: (1) o Banco do Brasil pagou, com recursos próprios, isto é, além dos fornecidos pelos US$300 milhões do Eximbank, US$250 milhões de atrasados comerciais a diversos credores, correspondentes a cerca de Cr$4,7 bilhões; e, (2) diante da ameaça de completa bancarrota do estado de São Paulo, o Banco do Brasil foi forçado a abrir um crédito de Cr$5 bilhões ao Tesouro paulista (Vianna, 1987, nota 424).

Em 1953, o déficit da União foi de Cr$2,9 bilhões e o dos estados e municípios de Cr$5,4 bilhões. Enquanto as despesas da União cresceram 40,3% em relação a 1952, a receita dos principais impostos aumentou apenas 11,4% e a receita total cresceu 20,6% – praticamente igual à inflação no período, que, avaliada pelo IGP-DI, foi de 20,8%. As outras receitas da União provieram principalmente da conta de ágios e bonificações e da venda dos estoques de algodão adquiridos pelo Banco do Brasil em 1952.

O déficit do setor público afetou a política creditícia do governo em 1953. Modificando significativamente a sua composição e invertendo a tendência dos dois anos anteriores, os empréstimos do Banco do Brasil às atividades econômicas cresceram apenas 18% (menos que a inflação, portanto), enquanto os destinados ao Tesouro Nacional e às outras entidades públicas elevaram-se em 89% e 25%, respectivamente. Os empréstimos aos bancos cresceram 77%. No total, a expansão do crédito do Banco do Brasil foi de 36% em relação a 1952. A política monetária, como não podia deixar de ser, foi também expansionista.

Uma fonte irresistível de pressão sobre os gastos públicos eram as obras necessárias à adequação da infraestrutura econômica do país ao crescimento industrial sustentado desde 1948 e, particularmente, ao surto de investimentos de 1951 e 1952, sendo o melhor exemplo nesse sentido os gastos com a ampliação da capacidade de produção de energia elétrica. Pode-se estimar em cerca de 1 milhão de kW o déficit de capacidade de geração existente em princípios de 1953. Apesar dos objetivos macroeconômicos definidos, era inevitável o atendimento a necessidades com essa ordem de imperatividade.

Pode-se dizer, portanto, que o objetivo das autoridades, em 1953 (tanto de Lafer no primeiro semestre como de Aranha no segundo), de perseguir parâmetros ortodoxos na gestão da política econômica foi prejudicado pelas muitas pressões que forçaram o desequilíbrio nas contas do setor público, embora menos pelo déficit no orçamento da União, e mais pelo déficit dos estados e municípios, com grande destaque para São Paulo (ver Tabela 5.3, no capítulo anterior).

Em 1953, a inflação avaliada pelo IGP-DI deu um salto, do patamar anterior em torno de 12% para 20,8%. Para o pensamento ortodoxo, a explicação está no retorno de déficit público e consequente expansão dos meios de pagamento. Na verdade, existem razões para crer que a mudança no patamar da inflação deveu-se, antes de mais nada, ao impacto das desvalorizações cambiais decorrentes da Instrução 70 que pressionaram os custos de produção das empresas, levando-as a reagir elevando seus preços de venda.

Quanto ao desempenho da economia em 1953, o PIB apresentou crescimento de apenas 4,7%, inferior ao dos anos anteriores, desde a recessão de 1947. Deve-se notar, entretanto, que a indústria cresceu 9,3%. O pequeno crescimento do PIB deveu-se ao medíocre desempenho da agricultura (de apenas +0,2%, devido à forte seca ocorrida neste ano) e à estagnação do setor de serviços, em grande parte motivada pela queda das atividades do comércio e outros setores com a diminuição das importações.

Finalmente, outro dado relevante de 1953 é a queda do nível de investimentos do setor privado, decorrente também das restrições às importações em função da situação cambial. O investimento do governo tampouco cresceu em termos reais e, embora praticamente não tenha decrescido, como proporção do PIB manteve-se constante. Em 1954, o nível de investimentos voltou a crescer: a formação bruta de capital fixo do governo teve um crescimento real de 10,2% superado pelo do setor privado, com 19,1%.

Novas dificuldades: café e salários

No início de 1954, as perspectivas de evolução do setor externo da economia brasileira pareciam favoráveis, e as preocupações centrais do governo deslocaram-se para o problema da inflação, identificado, como era na época, com o déficit público, as pressões para a expansão do crédito e o aumento da oferta monetária.

Havia pelo menos duas razões para projeções favoráveis acerca da situação cambial. Em primeiro lugar, a expectativa otimista com as receitas a serem geradas pelo café e, em segundo lugar, a confiança, posteriormente confirmada, na possibilidade de renegociar as condições de pagamento do empréstimo do Eximbank.

Pode parecer estranho afirmar que a intenção de Aranha era realizar política econômica austera e ortodoxa em 1954 dado que seus oito meses de gestão nesse ano foram marcados por substancial expansão creditícia (os empréstimos do Banco do Brasil cresceram 13% em termos reais, relativamente a dezembro de 1953).

Essa expansão de crédito, porém, não se relaciona com uma reversão dos objetivos do governo no sentido de políticas expansionistas. Na verdade, essa expansão se justifica porque era preciso atender às demandas dos estados, particularmente São Paulo; porque a política para o café (que será examinada a seguir) assim o exigiu e porque a indústria pressionou muito fortemente visando compensar os efeitos do aumento de 100% do salário mínimo em maio e da Instrução 70 da SUMOC, decorrentes da defasagem de tempo entre o momento da licitação (quando o prêmio do leilão deveria ser integralmente pago) e a obtenção da licença para importar.

Contrastando com a expansão do crédito do Banco do Brasil, os meios de pagamento cresceram apenas 12,5% nos oito meses da gestão Aranha em 1954 (a inflação nesse período foi de 17,8%). Para esse resultado, porém, foi necessário recorrer aos recursos da conta de ágios e bonificações, impedindo, assim, sua utilização como instrumento de política deflacionária. Foram importantes, ainda, recursos provenientes da colocação de letras de câmbio propostas por Aranha.

As grandes dificuldades surgidas para o programa de estabilização econômica de Oswaldo Aranha, entretanto, foram o aumento de 100% do salário mínimo e os problemas do café.

A decisão a respeito do aumento salarial foi precedida de intensa polêmica e tensão política. A proposta do ministro do Trabalho, João Goulart, era de um reajuste de 100%, enquanto o percentual necessário para recomposição do pico do reajuste anterior era de cerca de 49%. Contra ela colocaram-se a UDN, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), oficiais do Exército através de documento conhecido como Manifesto dos Coronéis e, finalmente, o Conselho Nacional de Economia (CNE) e o ministro Oswaldo Aranha, que propunham reajuste próximo a 33%.

No dia 1° de maio, preocupado com o desgaste de seu governo e voltado para as eleições de outubro de 1954, Getúlio Vargas anunciou o aumento de 100% do salário mínimo. A decisão contrariou profundamente Oswaldo Aranha e seu principal colaborador, Sousa Dantas, que chegou a pedir demissão da presidência do Banco do Brasil. O temor dos opositores da medida era que o reajuste provocasse reajustes reais em toda a pirâmide salarial. Não há dados suficientes para testar a hipótese. É provável, contudo, que o aumento de 216% do salário mínimo em 1952 tenha feito com que ele recuperasse o papel de sinalizador para os demais níveis salariais, que tinha perdido após nove anos sem sofrer qualquer reajuste. Os problemas criados pelo aumento salarial ao Programa Aranha de estabilização econômica somaram-se às enormes dificuldades com as exportações de café, fazendo com que rapidamente os prognósticos sobre a situação cambial do país fossem alterados. De fato, até que, nos primeiros meses de 1954, as exportações de café sofressem brusca e violenta retração, a receita em divisas esperada com o café era avaliada, consensualmente, com enorme otimismo, derivado da alta dos preços do produto em 1953-1954.

O mercado de café começou a alterar-se a partir de informações recebidas de várias áreas produtoras – notadamente América Central e África Oriental britânica –, indicando condições meteorológicas desfavoráveis. Em meados do ano, ocorreu forte geada no Brasil (cujos efeitos atingiram principalmente o Paraná, zona de plantações novas, de alta produtividade) e as primeiras estimativas previram redução de cerca de 3 milhões de sacas na produção exportável brasileira de 1953-1954. A nova situação do mercado e a corrida iniciada pelos importadores (que procuravam precaver-se contra uma alta acentuada quando do fim da safra no primeiro semestre de 1954) determinaram rápido e grande aumento das cotações do café.

A alta dos preços foi o estopim de violenta campanha desencadeada nos Estados Unidos contra a especulação (de países produtores e casas torrefadoras) e o consumo de café. O mesmo senador Guy Gillete, que em 1949 liderou campanha semelhante então derrotada – voltou à carga e o Congresso norte-americano formou uma subcomissão para examinar o assunto. Desta vez, entretanto, a campanha

foi mais articulada. Paralelamente à subcomissão do Congresso, a Federal Trade Comission iniciou investigação sobre a elevação dos preços do café (tornada pública diretamente pelo Presidente Eisenhower) e, através da imprensa, os consumidores eram convencidos a beber menos café e adotar produtos substitutos.

As exportações brasileiras diminuíram abruptamente. Com o consumo nos Estados Unidos caindo depressa, os importadores passaram a utilizar seus estoques, limitando as compras ao mínimo necessário, como observa-se pela Tabela 6.3.

Descrente da possibilidade de aumentar as quantidades vendidas, em junho de 1954 o governo expediu decreto fixando elevado preço mínimo para o café com o objetivo de maximizar a receita cambial. É comum atribuir ao decreto a retração

TABELA 6.3 Brasil: Exportação de café, dados mensais, 1953-1954, 1.000 sacas.

MESES	1953	1954
Janeiro	1.204	1.125
Fevereiro	1.206	944
Março	1.359	1.375
Abril	991	998
Maio	792	474
Junho	998	396
Julho	876	626
Agosto	1.368	518
Setembro	1.662	838
Outubro	1.656	855
Novembro	1.792	1.548
Dezembro	1.659	1.220
Total	15.562	10.918

Fonte: BNDE, *Exposição* (1954).

das exportações. Estas, contudo, já haviam caído antes de julho e continuaram baixas após agosto, quando o governo reviu sua política. Se a responsabilidade pela dificuldade na colocação do café brasileiro não pode ser atribuída à política de sustentação de preços, não é menos verdade que essa política não correspondia à realidade do mercado de café e, por isso mesmo, vigeu por apenas 45 dias.

De fato, a situação do mercado mundial de café era ainda mais desfavorável para o Brasil, porque à grande queda no consumo dos Estados Unidos devem ser acrescentados os seguintes agravantes: (1) o efeito da geada sobre a produção brasileira foi menor do que se esperava, (2) os demais produtores latino-americanos e, especialmente, os países da África e da Ásia também tiveram produções superiores às previsões realizadas, e (3) os Estados Unidos, numa reação deliberada à política de sustentação de preços seguida pelo Brasil, deslocaram suas compras para outros países.

A queda do consumo e a revisão das estimativas da produção mundial enfraqueceram o nível de preços, o que, por sua vez, reduziu ainda mais a importação

de café. A produção exportável do Brasil em 1954 foi de 14.506 mil sacas de 60kg, das quais foram exportadas efetivamente apenas 10.918 mil sacas.

Nos meses finais da gestão de Oswaldo Aranha e do governo Getulio Vargas, as exportações em junho foram baixíssimas, continuaram baixas em julho e as perspectivas para os meses seguintes eram bastante negativas. Alarmados, os cafeicultores passaram a pressionar violentamente para que o governo cedesse na sustentação dos preços do café. A restrição das autoridades econômicas em fazê-lo é compreensível. O objeto de maximização da receita cambial era fortalecido, agora, pelo fato de que, quanto maior fosse o montante de divisas disponíveis para alocação nos leilões cambiais, maior o saldo da conta de ágios e bonificações e, portanto, a receita do governo. Com a intensificação das pressões de cafeicultores e exportadores de café, o agravamento da crise política e o número crescente de informações chegadas ao governo dando conta da profundidade das dificuldades existentes no mercado de café, Oswaldo Aranha e Sousa Dantas terminaram por ceder, baixando, em 14 de agosto, a Instrução 99 da SUMOC.

Essa instrução não alterou a cotação mínima em cruzeiros estabelecida para a exportação de café (Cr$20,32 por libra-peso, correspondentes a 87 centavos de dólar pela mesma quantidade). Modificou, entretanto, o sistema de bonificações instituído pela Instrução 70. Nos novos termos estabelecidos, receberiam os exportadores a bonificação de Cr$5/US$ ou Cr$10/US$, conforme se tratasse de café ou qualquer outro produto, sobre 80% das cambiais negociadas. Sobre os restantes 20% era abonada a diferença entre a taxa de compra do mercado oficial (Cr$18,36/US$) e a média das taxas de compra no mercado livre, para cada moeda, no dia útil imediatamente anterior ao do fechamento de câmbio.

Resultando numa desvalorização, de fato, de 27% para as exportações de café (sempre supondo uma cotação de Cr$60/US$ no mercado de taxa livre), a medida implicou uma redução do preço mínimo, em dólares, de 87 centavos de dólar para 63,5 centavos de dólar por libra-peso. Como reflexo, deu-se imediatamente queda vertiginosa da cotação do café na bolsa de Nova York, que de 86 cents/libra-peso no dia 13, caiu para 71,50 cents no dia 17 de agosto. Essa baixa de preços, aliada ao fato de serem as exportações no segundo semestre maiores do que no primeiro, permitiu ligeiro aumento das exportações de café, as quais, entretanto, continuaram em nível muito inferior ao normal.

Em meados de 1954, portanto, o Programa Aranha de estabilização econômica estava comprometido. Seus dois principais objetivos haviam sido enfrentar a difícil situação cambial, originando novas bases para o comércio exterior do país através do sistema de leilões de divisas, e utilizar a receita obtida com o saldo da conta de ágios e bonificações para criar condições para a adoção de políticas monetária e creditícia restritivas, tendo em vista o combate à inflação. Ambos os objetivos foram frustrados. Por um lado, as dificuldades com o café voltaram a colocar no horizonte a possibilidade de uma crise cambial. Por outro lado, os propósitos deflacionários do governo viram-se abalados, em primeiro lugar, pela mudança no patamar da inflação derivada das desvalorizações cambiais embutidas na Instrução 70 e, em segundo lugar, pelo aumento de 100% no salário mínimo. Mais ainda, tanto os problemas com o café como o aumento salarial eram, como vimos, poderosas fontes de pressão sobre a expansão do crédito, comprometendo, dessa forma, a austeridade perseguida pelas autoridades econômicas.

5. A última crise

A análise da crise de 1954 e do golpe que depôs Getúlio Vargas requer duas perguntas. Em primeiro lugar, não há motivos para distinguir essencialmente a conspiração contra Vargas da sequência de movimentos golpistas que percorre a Quarta República (1945-1964) do início ao fim. A pergunta que deve ser feita, portanto, diz respeito às raízes dessa incompatibilidade de parte das elites do país com a institucionalidade democrática. Em segundo lugar, devemos particularizar a nossa análise e indagar que conjuntura, ao longo de 1954, tornou possível o isolamento de Vargas e criou condições para o êxito do golpe.

Enveredar pela discussão das questões suscitadas pela primeira pergunta foge por completo ao escopo deste trabalho. O que importa ressaltar sem correr o risco de leviandade, é que não existe necessidade de uma radicalização nacional-populista da política de Vargas para explicar as intenções golpistas de certos segmentos da sociedade. Já a análise da conjuntura, isto é, da configuração adquirida pelo conflito de interesses econômicos entre os diversos segmentos sociais, fornece alguns elementos para a compreensão da agudeza da crise política. Quando Vargas assumiu, em 1951, o fez sob um clima de expectativas generalizadas. Seu projeto de governo original contemplava essas expectativas. Na impossibilidade de realizá-lo, por motivos que foram analisados no decorrer deste trabalho, a margem de manobra do governo reduziu-se consideravelmente. O exemplo máximo para ilustrar essa afirmativa é a lembrança de que não houve vacilação na opção pela estabilização da economia em meados de 1953, mas, quando colocado diante da proximidade das eleições, Vargas optou por uma política salarial em desacordo com os propósitos das autoridades econômicas.

Em resumo, a natureza da política de Vargas, que se propunha contentar amplo espectro da sociedade sem a realização de transformações estruturais e sem contar com uma sociedade civil organizada, partidariamente ou não, enfrentava graves dificuldades, quando colocada diante de um quadro de adversidades econômicas.

Os trabalhadores, por exemplo, que constituíram importante base eleitoral para a vitória de Getúlio em 1950, desde princípios de 1953 demonstravam crescentemente sua frustração e descontentamento. O decreto do aumento do salário mínimo, em maio de 1954, certamente angariou apoio e simpatia para o governo. A medida, contudo, visava as eleições de outubro e não era suficiente, nem era esse um objetivo de Vargas para fazer do pouco organizado movimento dos trabalhadores a coluna que sustentaria o governo, mesmo porque essa seria uma base de sustentação política muito estreita.

Da mesma forma que entre os trabalhadores, também era crescente a frustração entre as camadas médias urbanas. Estas, entretanto, não foram afetadas pelo decreto do salário mínimo e, além de extremamente sensíveis à aceleração da taxa inflacionária, eram particularmente receptivas à campanha oposicionista centrada em denúncias sobre a corrupção e a falta de moralidade do governo.

Mais grave, porém, era a evolução da situação e da posição dos principais segmentos capitalistas. As causas para a atitude oposicionista do comércio importador, por exemplo, eram óbvias. Primeiro, devido à volta de um apertado controle de importações, após um início de governo muito favorável às suas atividades; depois,

devido à Instrução 70 da SUMOC e às elevadas desvalorizações cambiais impostas à maior parte das importações.

Mais complexa, e muito mais importante, era a posição da indústria. Como já vimos, a Instrução 70 desagradara ao setor, pois as desvalorizações cambiais implicavam elevação de seus custos. Comparada à situação anterior, quando a proteção à indústria doméstica era garantida pelo controle de importações e suas próprias compras no exterior realizadas pela taxa de câmbio oficial, a mudança foi claramente desfavorável. Incomodava a indústria, ainda, a redução do crédito do Banco do Brasil às atividades econômicas. O momento decisivo para o ingresso do setor numa posição de franca hostilidade ao governo, entretanto, foi a fixação do aumento do salário mínimo.

Finalmente, no que diz respeito aos interesses ligados ao café, a Instrução 70 foi recebida inicialmente, como vimos, com extremo agrado e até certa euforia. De fato as expectativas favoráveis para o café, decorrentes também da geada de meados de 1953, eram contabilizadas pelo governo Vargas no início de 1954 como peça importante não apenas em suas projeções para a economia, mas também para os desdobramentos políticos do ano. A brutal redução das exportações do produto e o clima de crise que se apoderou do setor inverteram essas previsões. Embora não coubesse ao governo responsabilidade pelas mudanças estruturais ocorridas no mercado mundial de café, a oposição acusava a política de preços mínimos do governo e capitalizava intensamente as dificuldades.

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

A análise da crise de 1954, porém, não termina aí. Entre o golpe que depôs Vargas e os desdobramentos políticos posteriores, interpôs-se o suicídio do presidente. O gesto trágico teve profundas repercussões históricas, possibilitando a formação de uma ampla frente antigolpista que assegurou a manutenção da ordem constitucional e converteu o que seria uma antecipação de 1964 numa administração provisória de gestores de negócios. Mais ainda, essa tomada de posição majoritária em defesa da democracia viabilizou e impulsionou no sentido da recomposição da frente de centro-esquerda formada pelo PSD-PTB que seria responsável, mais adiante, pela eleição de Juscelino Kubitschek.