

MARCELO DE PAIVA ABREU (ORGANIZADOR) DIONÍSIO DIAS
CARNEIRO GUSTAVO H. B. FRANCO WINSTON FRITSCH LUIZ
ARANHA CORRÊA DO LAGO EDUARDO MARCO MODIANO
LUIZ ORENSTEIN DEMÓSTHENES MADUREIRA DE PINHO NETO
ANDRÉ LARA RESENDE ANTONIO CLAUDIO SOCHACZEWSKI
SÉRGIO BESSERMAN VIANNA

A ORDEM DO PROGRESSO

CEM ANOS DE POLÍTICA
ECONÔMICA REPUBLICANA
1889-1989

Editora Campus

CAPÍTULO 6

O INTERREGNO CAFÉ FILHO: 1954-1955

DEMOSTHENES MADUREIRA DE PINHO NETO¹

1. Introdução

O período delimitado pelo suicídio de Vargas e a posse de Juscelino Kubitschek na Presidência da República é um dos menos estudados na história do Brasil contemporâneo. Tornou-se comum, tanto na historiografia política como na econômica, tratar-se o período como um interregno irrelevante entre os Governos Vargas e Kubitschek, não se atentando para diversos fatores — políticos e econômicos — que cumpririam relevante papel no curso dos acontecimentos futuros.

No que se segue, tentou-se preencher esta lacuna, particularmente no que diz respeito à motivação e implementação da política econômica no período. A seção seguinte analisa a gestão de Eugênio Gudin no Ministério da Fazenda, enfocando as negociações com a comunidade financeira internacional, assim como a política relativa ao capital estrangeiro e a política de estabilização doméstica. A terceira seção trata do período de José Maria Whitaker no Ministério da Fazenda, salientando-se a total reorientação imposta aos rumos da política econômica com a ascensão do novo ministro. Uma seção de caráter conclusivo, onde se procede a uma avaliação da política econômica buscando situar o período historicamente, fecha o capítulo.

2. A Gestão Gudin

Guindado ao poder pelo dramático desfecho do segundo Governo Vargas, Café Filho buscava na composição do ministério um equilíbrio de forças bastante heterogêneas, o que seria indispensável para a sustentação do governo. Não obstante, era

nítida a inclinação conservadora de seu ministério do qual faziam parte eminentes figuras da UDN e notáveis antigetulistas. Para a pasta da Fazenda foi convocado o professor Eugênio Gudin, árduo crítico das propostas desenvolvimentistas e partidário declarado de uma política financeira ortodoxa. O novo ministro vinha disposto a adotar rigorosas medidas antiinflacionárias, atribuindo à monetização do déficit público e à expansão creditícia em geral o principal foco do processo inflacionário.²

A escolha de Gudin para gerir a economia brasileira devia-se principalmente ao seu prestígio junto à comunidade financeira internacional, o que, acreditava-se, seria crucial para a negociação em termos favoráveis dos vultosos compromissos externos e o consequente desafogo da grave situação cambial pela qual passava a economia brasileira.³ Esta viria a ser a prioridade mais imediata de política econômica.

A Conjuntura Econômica Externa

Com o colapso dos preços do café e a contração das exportações do produto após meados de 1954, enfrentava o país uma grave crise cambial, pois esse era responsável por cerca de 60% das exportações brasileiras. Apesar da desvalorização de aproximadamente 27% resultante da Instrução 99 da Sumoc (agosto de 1954) — que revogava os preços mínimos em dólares estipulados pelo governo anterior em junho de 1954 — as exportações de café não se recuperaram nos meses subseqüentes, dada a baixa elasticidade de demanda do produto no mercado mundial.

É neste contexto que, em setembro de 1954, Gudin embarcou para Washington, a pretexto da reunião anual do Fundo Monetário Internacional. Recebido calorosamente pelo *staff* desta instituição, Gudin impressionaria muito positivamente a comunidade financeira internacional, pelo firme propósito de implementar medidas austeras no combate ao desequilíbrio orçamentário, visto pela ortodoxia financeira como o principal responsável pelos desajustes externo e interno. Segundo o *New York Times*, Gudin era “The right man, in the right place, at the right time”.⁴ Retórica à parte, tudo que Gudin conseguiu das fontes oficiais foram US\$80 milhões em créditos novos e a renovação de outros US\$80 milhões contraídos por Aranha, a serem pagos mensalmente durante um ano, ambos junto ao Federal Reserve Bank em Washington, o que estava longe de resolver a situação cambial brasileira. Segundo estimativas de Gudin, seria necessário contrair cerca de US\$300 milhões em novos créditos para evitar-se uma série crise cambial.⁵

Todavia, o Governo Eisenhower definitivamente parecia não ter o Brasil em suas prioridades. Após diversas conversações infrutíferas

com representantes do Banco Mundial, do Eximbank e do Tesouro americano, não restava outra alternativa ao ministro senão buscar os bancos privados; conseguiu assim, através de um consórcio de 19 bancos americanos, liderado pelo Chase Manhattan e pelo Citybank, levantar US\$200 milhões a serem pagos em cinco anos à taxa de 2,5% ao ano, oferecendo como garantia os US\$300 milhões em reservas ouro que o Brasil possuía. Com este montante, aliviava-se a situação cambial, até que medidas de política lograssem algum efeito sobre o balanço de pagamentos.

A atitude do governo americano parecia objetivar “ganhar tempo”, para discutir a questão do auxílio econômico ao continente em novas bases, na reunião de ministros da Fazenda que seria realizada em novembro de 1954, conforme deliberação da X Conferência Pan-Americana, no hotel Quitandinha, em Petrópolis. A proposta do governo americano nesta reunião seria a criação de uma subsidiária do Banco Mundial — a Corporação Financeira Internacional — que ficaria encarregada da política de auxílio financeiro à região, assim como da promoção do fluxo de capitais privados para os países em desenvolvimento. Tal proposta resgatava a polêmica quanto ao tratamento a ser concedido à América Latina que resultou no abandono durante o governo Eisenhower da política de apoio governamental à região⁶ e que atingiria seu clímax com o incentivo dado pela administração republicana à centralização no Banco Mundial dos empréstimos à América Latina, afastando-se portanto o Eximbank de tais financiamentos.⁷ Tendo perdido esta contenda no congresso, o Governo Eisenhower tentava uma vez mais afastar o Eximbank dos empréstimos de longo prazo a projetos de desenvolvimento, concentrando-os na Corporação Financeira Internacional, uma subsidiária do Banco Mundial.⁸

Bem mais do que isso, a mencionada proposta visava sepultar definitivamente as expectativas, das autoridades latino-americanas em geral e brasileiras em particular, de uma reversão no tratamento negligente que vinha sendo dispensado ao continente no pós-guerra. A mensagem era bastante clara: o problema de financiamento da América Latina seria resolvido por fluxos de capitais privados e não por auxílio econômico do governo americano.⁹

Pode-se assim dizer que o fracasso de Gudin em obter um empréstimo junto às instituições oficiais está associado à orientação política da administração Eisenhower frente aos países em desenvolvimento, que já havia determinado em 1953 o malogro dos projetos da “Comissão Mista Brasil-Estados Unidos” e o colapso do projeto original de governo de Vargas. Há, portanto, uma nítida continuidade na política econômica externa americana a partir da posse da nova administração republicana, no início dos anos 50.

Não obtendo sucesso na negociação de crédito externo com as instituições oficiais, restava ao Governo Café Filho implementar políticas que lograssem desafogar o balanço de pagamentos no longo prazo, uma vez que o empréstimo contraído com os bancos privados resolviam apenas os problemas cambiais mais imediatos. Neste particular, Gudin havia, desde o início de sua gestão, manifestado o desejo de remover os obstáculos à livre entrada de capital estrangeiro.¹⁰

É sob este prisma que deve ser vista a polêmica Instrução 113 da Sumoc, de 27 de janeiro de 1955. Por meio desta, ficava a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) autorizada a emitir licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos destinados à "complementação dos conjuntos já existentes no país e classificados nas três primeiras categorias de importação". Ficava também a Cacex autorizada a licenciar a favor das empresas nacionais "a importação de conjuntos de equipamentos financiados no exterior em prazo não inferior a cinco anos".¹¹ Tais equipamentos seriam incorporados aos ativos das empresas — nacionais ou estrangeiras — sem contrapartida no passivo exigível.

Ao investidor externo era claramente mais vantajoso importar equipamentos sem cobertura cambial do que a alternativa de ingressar com as divisas à taxa do mercado livre recomprando as licenças de importação por um valor mais alto nos leilões de câmbio. A vantagem pode ser medida pelo diferencial entre o custo das divisas na categoria relevante e a taxa do mercado livre.¹² Tal "subsídio", aliado à inexistência de financiamentos no exterior que permitissem aos investidores nacionais beneficiarem-se da medida — já que só alguns anos mais tarde os *supplier's credits* tornar-se-iam importantes fontes de financiamentos das empresas brasileiras — fez com que a referida Instrução fosse vista como uma discriminação contra o capital nacional.

Na realidade, tudo que a Instrução 113 pretendia era consolidar a legislação anterior¹³ dando um passo adiante, através da eliminação dos empecilhos existentes às importações sem cobertura cambial, que já eram permitidas pela legislação vigente desde que aprovadas pelo conselho da Sumoc e pela Comissão de Desenvolvimento Industrial.¹⁴ A única novidade introduzida pela Instrução seria a remoção dos "conselhos" do processo burocrático, ficando a aprovação de importações sem cobertura cambial, sujeita apenas à deliberação da Cacex. De fato, isto não era pouco, considerando-se que era justamente sobre os conselhos que se exercia toda sorte de pressão política.

Portanto, é importante enfatizar que não houve qualquer "ruptura", no que tange ao tratamento concedido ao capital estrangeiro, que tenha sido introduzida pela Instrução, já que o Governo Vargas,

apesar da retórica nacionalista, vinha progressivamente liberalizando a legislação aplicável aos fluxos de capitais privados.¹⁵ Não obstante, a liberalização dos fluxos de capitais inseria-se num contexto mais amplo, cuja prioridade básica era o "saneamento" econômico e financeiro doméstico.

A Política de Estabilização Doméstica

Identificando o déficit público e a resultante expansão monetária como os principais responsáveis pelo processo inflacionário, o programa de estabilização de Gudin continha basicamente dois elementos: austeridade fiscal e contração monetário-creditícia. Com este fim, a escolha de Clemente Mariani para a presidência do Banco do Brasil e Gouvêa de Bulhões para dirigir a Sumoc significava uma total sintonia entre os integrantes da equipe econômica.

Em outubro de 1954, logo após retornar dos Estados Unidos, o ministro torna público o programa consubstanciado nas instruções 105, 106 e 108 da Sumoc. A primeira fixava apenas os juros pagos aos depósitos a vista e a prazo em 3% e 7% ao ano, respectivamente, e pela segunda eram elevadas as taxas de desconto das duplicatas de 6% para 8% e das promissórias de 6% para 10%, sinalizando-se a orientação contracionista do programa.

O pilar básico da política de estabilização do governo, repousava no entanto na Instrução 108 da Sumoc. Por meio desta, aumentava-se o compulsório sobre os depósitos a vista de 4% para 14% e de 3% para 7% sobre os depósitos a prazo superiores a 90 dias.¹⁶ Entretanto, a novidade da Instrução, que seria o primeiro passo de uma reforma bancária mais ampla, consistia no recolhimento do compulsório à caixa da Sumoc e não mais à do Banco do Brasil. Garantia-se assim a eficácia da ação redutora da medida sobre a capacidade de expansão creditícia dos bancos comerciais. Finalmente, completando o conjunto de medidas restritivas, estabeleceram-se limites para as operações de empréstimos das diversas carteiras do Banco do Brasil, identificado como o principal foco de expansão do crédito, através sobretudo, das pressões exercidas pelas entidades públicas e pelo Tesouro.

No que concerne às contas do governo, Gudin pretendia implementar um austero programa fiscal, aliando ao corte nas despesas públicas um incremento na receita orçamentária. Este último revelou-se politicamente inviável, dada a oposição no Congresso à elevação da carga tributária. O que Gudin desejava, de fato, era a modificação do orçamento de 1955 que havia sido aprovado pelo Congresso com um significativo déficit. Finalmente, o Presidente concordou em aprovar um plano que determinava em 1955 um corte de 36% (das dotações originais) na alocação das

verbas ministeriais, sendo que os ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e Viação e Obras Públicas teriam suas dotações reduzidas em 60%.¹⁷ Uma vez mais, deparando-se com uma suposta necessidade de redução dos gastos do governo, a ortodoxia optaria prioritariamente pelo corte dos investimentos públicos ao invés dos gastos em consumo.

Uma peça fundamental na viabilização do programa contracionista de Gudin era o regime implementado pela Instrução 70 da Sumoc, pelo qual o Estado apropriava-se de vultosa receita não-orçamentária, decorrente da conta de ágios e bonificações. Tal receita permitia ao ministro o financiamento de parte significativa dos gastos do governo, sem ser necessária qualquer expansão da base monetária. Não é por mero acaso que Gudin sempre se referiu de forma bastante simpática a este sistema, de resto nada "liberal".¹⁸

No que diz respeito à política cafeeira, poucas foram as modificações implementadas em relação ao regime determinado pela Instrução 99 do Governo Vargas. Por meio desta Instrução, tentou-se reduzir o preço mínimo que havia sido fixado em junho de 1954, permitindo-se a venda de 20% das cambiais no mercado livre, o que resultava na prática em bonificações oscilantes conforme as flutuações daquele mercado. Através da Instrução 109 (novembro de 1954), fixou-se a bonificação para o café, enquanto que a Instrução 112 (janeiro de 1955) fixava, em nível mais elevado, as bonificações para os demais produtos de exportação, incluindo o cacau e o algodão. A implementação desta Instrução seria o "estopim" para a manifestação de descontentamento da cafeicultura com o chamado "confisco cambial", qual seja, a compra das cambiais de café a uma taxa menor que a do mercado livre. O governo tentaria remediar a situação através da Instrução 114 de fevereiro de 1955, que equiparava a bonificação do café à dos produtos da segunda categoria de exportação, nos termos da Instrução 112. Todavia, a insatisfação do setor tinha raízes mais profundas que meros paliativos não conseguiriam atingir e teria uma influência decisiva na articulação política que determinaria a queda de Gudin.

Tabela 6.1

Brasil: Expansão do Crédito: Média Mensal, 1954-1955 (%)

	Jan.-Ago.1954 Governo Vargas	Jan.-54/Mar.-55 Gestão Gudin	Abr.-Set. 55 Administração Whitaker
Banco do Brasil	3,8	0,4	1,2
Bancos Comerciais	1,9	0,1	1,6
Meios de Pagamento	1,5	1,3	1,7

Fontes: Banco do Brasil, *Relatório*, 1955; *Conjuntura Econômica*, janeiro de 1956 e dezembro de 1973.

Em retrospectiva, o período correspondente a gestão Gudin testemunhou um dos mais ortodoxos programas de estabilização da história econômica contemporânea. A crise de liquidez gerada por contração de tal monta, como ilustra a tabela 6.1, iria manifestar-se já em novembro de 1954 com a liquidação de dois bancos paulistas e subsequente corrida aos pequenos e médios bancos, resultando em operações de redesconto de emergência, fato que seria repetido em maio de 1955.¹⁹ Nos setores produtivos, a ausência de liquidez era ainda mais séria, a julgar pela substancial elevação do número de falências e concordatas requeridas no Rio de Janeiro e em São Paulo no primeiro semestre de 1955.²⁰ Observa-se também em 1955 significativa queda na formação bruta de capital fixo do setor privado e do governo, que se reduzem em 15% e 8% respectivamente. Tal fato, aliado à redução de cerca de 25% nas importações de bens de capital, indica ter havido razoável contração dos investimentos em 1955.²¹ Não fosse a curta duração do programa de estabilização de Gudin, ter-se-ia registrado uma significativa queda do nível de atividade industrial.

Não obstante, foi a inquietação da cafeicultura com o chamado "confisco cambial" o fator catalisador da articulação política que resultaria na substituição de Gudin. De resto, o dito "confisco" cumpria importante papel no programa de Gudin, já que precisamente o saldo da conta de "ágios e bonificações" era um dos viabilizadores de sua política antiinflacionária. Assim sendo, em troca do apoio do governador Jânio Quadros à candidatura udenista à Presidência da República, Café Filho cederia a São Paulo o Ministério de Viação e Obras Públicas e a presidência do Banco do Brasil. No dia 4 de abril de 1955, Gudin exonerava-se em caráter irrevogável.

3. A Administração Whitaker

Visando apaziguar a plutocracia paulista, particularmente os cafeicultores, Café Filho nomeou para a pasta da Fazenda o banqueiro paulista José Maria Whitaker, ex-ministro da Fazenda de Vargas no governo provisório. Contundente crítico do regime de taxas múltiplas de câmbio estabelecido pela Instrução 70 da Sumoc, Whitaker se havia notabilizado pela intransigente defesa dos interesses da lavoura e tinha como principal meta no ministério a eliminação do "confisco cambial". O novo ministro considerava o sistema cambial vigente uma "exação fiscal", uma "expropriação injusta...e contrária à Constituição".²²

Whitaker preocupava-se também com o incentivo às atividades produtivas, "não por apelos enfáticos, mas por facilidades efetivas,

dando-lhes sobretudo crédito...".²³ A fase de "contenção" parecia acabada: gozando de amplo apoio junto às classes produtoras, especialmente no setor agrícola,²⁴ a inflação parecia preocupá-lo apenas enquanto exercício de retórica. Interessava sepultar definitivamente mais de duas décadas de controle cambial, restituindo à lavoura o que pensava ser-lhe de direito. Eram procedentes as expectativas das classes produtoras quanto a uma total reversão na condução da política econômica.

A Condução da Política Econômica

Poucos dias após a sua posse, o novo ministro enfrentaria o primeiro grande teste de sua administração. Com origem na política restritiva de Gudin, iria deflagrar-se em maio de 1955 nova crise bancária, sensivelmente mais séria, devido ao pedido de liquidação extrajudicial do Banco do Distrito Federal. O pânico gerado no depositante detonaria uma corrida inusitada do mercado de crédito, paralisando por alguns dias o movimento do comércio e da indústria. A proporção da crise bancária deixou transparente a falta de liquidez do setor financeiro e a ameaça que isto representava aos setores produtivos. Whitaker reagiria rapidamente, ordenando ao Banco do Brasil que colocasse à disposição dos bancos que haviam sofrido evasão dos depósitos todos os recursos necessários à total normalização da situação.²⁵

Em maio de 1955, Whitaker assinou a Instrução 116 da Sumoc, que simplesmente revogava as instruções 106 e 108, restabelecendo tanto o depósito compulsório quanto a taxa de redesconto vigorantes anteriormente. Estabelecia que fossem restituídos aos bancos os depósitos excedentes em relação às antigas percentagens, o que seria o "tiro de misericórdia" no plano de estabilização de Gudin.

Paralelamente, o novo ministro limitaria as operações do Banco do Brasil a empréstimos para o comércio, indústria e lavoura com prazo máximo de 120 dias. Whitaker agia assim, como um fiel seguidor da *real bills doctrine*, acreditando não serem inflacionárias emissões que se destinassem aos setores produtivos, ao contrário das que resultassem do financiamento do déficit do governo. Entendia o ministro que, com o orçamento do governo já em plena execução, tudo que podia fazer era "tentar não aumentar" a taxa inflacionária, sempre concedendo prioridade à liquidez das atividades produtivas,²⁶ como pode ser notado pelas taxas de expansão do crédito.

Quanto à política cafeeira, Whitaker parecia insatisfeito com a política de intervenção pela qual, nos últimos anos, o governo brasileiro arcava praticamente sozinho com o ônus da retirada do produto do mercado, beneficiando os concorrentes através da

sustentação dos preços em níveis artificialmente elevados. Determinou assim, em abril de 1955, a suspensão "temporária" das compras de café visando pressionar os concorrentes a reconhecerem explicitamente os "esforços" já feitos pelo governo brasileiro na retenção de estoques.

O que Whitaker visava era recuperar a participação das exportações brasileiras no mercado mundial do produto, que se havia reduzido sensivelmente com a política de *open umbrella* que vinha sendo implementada. Com este objetivo, dispunha-se o ministro a acabar com a política intervencionista, pois acreditava que a queda dos preços no mercado internacional beneficiaria o Brasil, através da eliminação dos produtores menos eficientes. Quanto a isto surgiriam sérias divergências com os técnicos do IBC, que entendiam ser o café um produto de demanda inelástica e, portanto, só se lograria aumentar as receitas de divisas através de uma política de manutenção dos preços, mesmo que isso resultasse num volume menor de exportações.

Neste particular, o ministro entraria em "rota de colisão" com o presidente do Instituto, Alkindar Junqueira, que, divergindo da sua orientação, assinaria em maio com os concorrentes do Brasil o chamado "plano de emergência". O plano visava estabilizar o mercado com os principais produtores concordavam com a retirada dos excessos de safra de forma proporcional as exportações do triênio anterior. Isto significava ignorar, no entender de Whitaker, os "esforços" já realizados pelo Brasil na retirada de estoques. Tal fato, violando totalmente a orientação do ministro, resultaria na demissão do presidente do IBC e na não aprovação do mencionado plano pelo governo brasileiro.

Whitaker, na verdade, parecia preocupar-se mais com a renda em cruzeiros da lavoura do que com a receita de divisas do país. De fato a política cafeeira do ministro só era inteligível à luz dos objetivos maiores, encarnados pela reforma cambial com a qual visava restituir à cafeicultura o que o governo apropriava-se por meio do chamado "confisco". Acreditava que isto de fato resolveria boa parte dos problemas econômicos do país.²⁷ Num sentido mais amplo, pode-se dizer que toda a política econômica de sua gestão no ministério estava não apenas atrelada, mas submetida à referida reforma, que era o objetivo central, o cerne lógico de todas as suas decisões.

A Reforma Cambial

Há muito que, acompanhando os ciclos do balanço de pagamentos, as práticas cambiais brasileiras vinham enveredando por um caminho frontalmente oposto ao recomendado pelas

instituições internacionais, em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI). No Governø Café Filho, seriam dados alguns passos a mais na direção da diversificação das taxas cambiais, o que resultaria num sistema cambial onde coexistiam (exceções à parte) 10 taxas cambiais distintas: cinco de importação, quatro de exportação e a do mercado livre, por onde se efetuavam as transações financeiras.

Gudin havia postergado a questão da unificação das taxas cambiais, mostrando ao FMI que o impacto orçamentário do saldo da conta de ágios e bonificações, decorrente do regime de taxas múltiplas, era indispensável à sua política de estabilização interna. Ainda assim, o ex-ministro havia solicitado à instituição, através de seu diretor Edward Bernstein, uma "consulta técnica" visando à elaboração da reforma cambial. Whitaker, entretanto, entendia que esta deveria ter total precedência sobre os demais objetivos de política e optou por retomar os contatos já iniciados por seu antecessor com o FMI, tendo em vista a mudança do regime cambial.

Com este intuito, o ministro concedeu ao então superintendente do BNDE, Roberto Campos, que havia colaborado com Gudín, total autonomia para tornar realidade, o mais rápido possível, o que considerava o objetivo maior de sua administração. Bastante ligado às instituições oficiais, a opinião de Campos sobre este assunto refletia internamente a visão da comunidade financeira internacional de que o processo de substituição de importações, pelo qual alguns países latino-americanos haviam enveredado, ao desincentivar a diversificação das exportações através da manutenção de taxas cambiais sobrevalorizadas, perpetuava o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Neste sentido, qualquer reforma seria incompleta se não efetuasse uma razoável desvalorização cambial e procedesse à unificação das taxas.

Campos estava decidido pela instituição de um mercado livre de câmbio, apesar dos efeitos inflacionários que uma substancial desvalorização poderia gerar. Acreditava ser impossível saber qual a taxa de equilíbrio e que ademais, por pressupor a estabilidade de preços, a implementação de taxas fixas num contexto inflacionário poderia neutralizar rapidamente o principal objetivo da reforma, qual seja, o incentivo às exportações em geral. Quanto ao café, tanto Campos quanto Whitaker entendiam que o país deveria adaptar-se a preços mais baixos — que desencorajariam externamente novos produtores — e tentar aumentar a quantidade exportada, elevando a participação brasileira no mercado mundial.²⁸

Não obstante, ao menos três precondições far-se-iam necessárias para o sucesso da reforma: a consolidação a longo prazo dos vultosos compromissos externos de curto prazo; a obtenção de um *stand by credit*, a ser utilizado para evitar flutuações demasiado violentas no

mercado livre; e, finalmente, a reformulação do sistema tarifário brasileiro para garantir relativa proteção às indústrias após a eliminação dos ágios cambiais. As duas primeiras, Campos pretendia contornar com o apoio de Edward Bernstein, que teria um destacado papel em todo o processo de elaboração da dita reforma; quanto à última, o Brasil já havia comunicado ao GATT a intenção de modernizar o seu sistema tarifário, substituindo as tarifas específicas por tarifas *ad valorem* a partir de 1956, quando entraria em vigor o novo acordo. Campos pretendia instituir, temporariamente, um sistema de sobretaxas cambiais, que seriam incorporadas à futura estrutura tarifária.

Baseado no estudo elaborado pela missão de trabalho enviada ao Brasil pelo FMI em março de 1955,²⁹ viria à tona em junho do mesmo ano o que ficaria conhecido como "Relatório Bernstein". Essencialmente coincidente com a proposta de Campos, o diretor do FMI sugeria duas alternativas para a reforma brasileira: desvalorizar e unificar, mantendo os leilões cambiais para as importações,³⁰ ou abandonar o regime de taxas fixas e instituir um mercado livre, com taxa única e aplicável indistintamente às exportações e importações, ficando estas últimas sujeitas a sobretaxas diferenciadas pelas cinco categorias. A única restrição que Bernstein fazia à segunda alternativa era a escassez de reservas para intervenção no mercado em caso de movimentos especulativos, o que significava ser recomendável que o Brasil negociasse seus compromissos externos a prazos mais favoráveis.³¹

Outro ponto ainda em aberto dizia respeito à forma pela qual se procederia à eliminação do chamado "confisco cambial". Whitaker era inicialmente favorável à "eliminação total e imediata", sendo posteriormente convencido por Campos à eliminação gradual, para serem evitadas grandes perturbações nos preços. Após uma inesperada geada em agosto de 1955, optou-se definitivamente por aplicar-se uma desvalorização gradual ao câmbio-café.

No final de setembro daquele ano, estava pronta a Instrução da Sumoc que reformularia o sistema cambial brasileiro. Essencialmente, determinava-se a unificação cambial por meio de um regime de taxas flutuantes de câmbio, criando-se no entanto um mecanismo diferenciado para o café, visando a eliminação gradual do "confisco"; após uma desvalorização inicial menor, cerca de 10%, o câmbio-café mudaria semanalmente, durante aproximadamente dois anos, até a completa extinção do dito "confisco" e total unificação das taxas. Assegurava-se, no entanto, a manutenção da renda em cruzeiros da cafeicultura: "havendo declínio dos preços externos, o abatimento deverá ser proporcional e irreversivelmente diminuído para restabelecimento dos atuais preços internos".³²

O FMI aprovaria imediatamente e de forma até entusiástica o projeto.³³ O mesmo não ocorreria com o ministério, que em sua

maior parte julgava inoportuno impingir reversão de tal ordem à política cambial brasileira, no “apagar das luzes” de um governo que era visto por muitos como apenas de “transição”. Como a pressão das classes interessadas, basicamente dos exportadores, era intensa, Café Filho decidiu consultar os candidatos mais votados nas eleições presidenciais, Kubitschek, Juarez Távora e Ademar de Barros; não obtendo uma resposta satisfatória,³⁴ decidiu submeter o projeto ao Congresso, o que significava, na prática, sepultar a reforma cambial. Tal decisão gera a exoneração imediata da “representação paulista” no ministério, encabeçada pelo ministro da Fazenda.³⁵

O alcance da mencionada reforma ia muito além da obstinada eliminação do “confisco”. Acima de tudo, esta refletia uma visão crítica do padrão de industrialização da América Latina, que tinha sua expressão doméstica em Campos e externa nas instituições oficiais ligadas à comunidade financeira internacional, especialmente o FMI. Esta linha, como já assinalamos, visualizava o processo de substituição de importações como responsável principal pelos desequilíbrios do balanço de pagamentos, pois desestimulava as exportações através de taxas cambiais artificialmente sobrevalorizadas.

Seguindo esta orientação liberalizante, alguns países latino-americanos tentariam, através de reformas semelhantes, enveredar pela trilha recomendada pelo FMI: o Peru em 1948, o Chile em 1956 e a Argentina em 1959 são apenas alguns exemplos. Desta forma, a rejeição da reforma cambial Whitaker-Campos-Bernstein significava a derrota de uma determinada visão do processo de desenvolvimento econômico e em alguma medida a opção, que tornar-se-ia mais explícita no Governo Kubitschek, de intensificar e aprofundar o processo de industrialização através da substituição de importações.

Mário Câmara, o novo ministro da Fazenda, tentaria ainda perseguir uma política monetária contracionista, elevando novamente as taxas de descontos para os níveis vigentes na gestão Gudin. No entanto, restando apenas três meses de governo, não seria mais possível qualquer mudança significativa na condução da política econômica.

4. Considerações Gerais

Em retrospectiva, o Governo Café Filho corresponde a um período extremamente curto, o que dificulta a análise cuidadosa das principais variáveis e da política macroeconômica. É importante, no entanto, ainda que como tentativa, examinar os efeitos da política de estabilização de fins de 1954 e da mudança de orientação na condução da política econômica ocorrida em meados de 1955, sobre os preços e o produto.

Em 1954 a taxa de crescimento do PIB atingiria 7,8%, com a agricultura crescendo 7,9%, a indústria 9,3% e o setor de serviços 9,8%; ainda que mantendo-se elevado, o crescimento do PIB em 1955 aumenta para 8,8% devido ao maior crescimento da indústria — 11,7% — enquanto serviços e agricultura cresciam a 9,2% e 7,7%, respectivamente.³⁶ Apesar do surpreendente crescimento do setor industrial — tendo em vista a contração creditícia do final de 1954 — a redução na formação bruta de capital fixo e nas importações de bens de capital, como salientou-se anteriormente, sugere ter havido razoável contração dos investimentos em 1955.

O quadro relativo à variação de preços é bem mais esclarecedor. Em 1955, nota-se substancial queda no crescimento do índice de preços por atacado (IPA) em relação a 1954, de 30% para 13,1%, devido ao desempenho dos preços agrícolas, que crescem apenas 11,5% comparados a 30% em 1954. No setor industrial, supostamente o mais afetado pela contração de fins de 1954, a taxa de variação dos preços aumentaria de 18% em 1954 para 24,6% em 1955.³⁷ Isto deixa clara a razão pela qual não se pode atribuir à política de estabilização de Gudin a redução da taxa inflacionária em 1955, devendo-se esta muito mais a fatores estruturais como a boa *performance* dos preços agrícolas, do que à redução da liquidez da economia.

Para finalizar, são relevantes alguns comentários sobre a literatura existente, buscando situar corretamente o período em perspectiva histórica. Conforme foi observado, o Governo Café Filho caracterizou-se, do ponto de vista econômico, por duas administrações com objetivos não apenas diversos mas, em certo sentido, antagônicos: Gudin dava prioridade ao ajuste interno através de uma política monetário-fiscal contracionista, enquanto Whitaker tinha como objetivo maior a eliminação do “confisco” através de uma ortodoxa reforma cambial. Externamente, pode-se notar na “proximidade” das instituições oficiais, especialmente o FMI, um traço comum entre as duas gestões: o Brasil procuraria manter-se como um “bem comportado” seguidor da orientação da ortodoxia representada por aquelas instituições.

Tornou-se comum na historiografia econômica recente analisar o período de acordo com duas linhas de interpretação distintas, porém não conflitantes.³⁸ A primeira, e mais importante, partindo de uma interpretação da crise de 1954 como a “crise do projeto de desenvolvimento nacional e popular”, e procedendo a uma leitura equivocada do dito “bom comportamento” e da Instrução 113, visualiza o período como um primeiro passo na “abertura ao capital estrangeiro”. Octavio Ianni (1968), por exemplo, interpreta o suicídio de Vargas como “a vitória daqueles que queriam reformular e aprofundar as relações com o capitalismo internacional” (p. 68). Na mesma linha, Boito Jr. (1982) qualifica a crise de 1954 como a “união

da burguesia e do imperialismo contra o populismo" (p. 97), enquanto Basbaum (1976) refere-se à Instrução 113 como tendo iniciado a "desnacionalização da indústria brasileira" (vol. 3, p. 219).

Primeiramente deve ser observado que interpretações recentes do segundo Governo Vargas mostram ser enganosa a noção de ter existido tal "projeto de desenvolvimento nacional e popular".³⁹ Vargas, mais que ninguém, sabia que dependia do apoio financeiro externo para realização de seu projeto original de governo e seu suposto "afastamento" do governo americano e das instituições internacionais, a partir de 1953, foi consequência, e não causa, do encerramento da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Este deveu-se, como já se observou, a problemas políticos internos nos EUA, relacionados à definição da política econômica perante a América Latina.⁴⁰ Ademais, não seriam menos "tensas" as relações com os EUA durante os Governos Café Filho e Kubitschek.⁴¹ Em segundo lugar não há qualquer "ruptura" imposta pela Instrução 113 no que concerne o tratamento favorável concedido ao capital estrangeiro iniciado durante o segundo Governo Vargas. Como notou-se acima, a referida Instrução apenas consolidou a legislação existente, removendo impedimentos burocráticos à entrada de capitais. Há sim, ao contrário, uma perfeita continuidade entre as medidas tomadas após 1953 no sentido da liberalização dos fluxos de capitais privados.

A segunda vertente visualiza o período como um interregno de estabilização caracterizado por políticas "recessivas", interposto entre dois governos voltados para o crescimento econômico. Lessa (1981) classifica o período como um "tateio de política econômica...preocupada com a estabilidade, via contenção da demanda global" (p. 25),⁴² enquanto Boito Jr. (1982) define a política econômica como uma "drástica contenção creditícia" (p. 98). Ora, trata-se de grave equívoco interpretar o período como um "ajuste contracionista". Como observou-se nas seções anteriores, tal ajuste limitou-se à gestão Gudin, tendo sido totalmente sepultado na administração Whitaker, que caracterizou-se por uma completa reversão na condução da política econômica. Ademais, colocar a questão em termos da oposição entre crescimento e estabilização revela apenas um razoável desconhecimento da política econômica praticada em boa parte do pós-guerra, que caracterizou-se pela alternância de programas contracionistas e expansionistas num mesmo governo, como mostram as administrações de Correa e Castro e Guilherme da Silveira no Governo Dutra, Lafer e em algum sentido Aranha no segundo Vargas, Gudin e Whitaker com Café Filho, Lucas Lopes e Paes de Almeida no Governo Kubitschek e, após 1964, Campos, Bulhões e Delfim.

Não procedem, portanto, as análises que situam o Governo Café Filho como "ponto de inflexão", seja quanto à política econômica doméstica, seja quanto as relações econômicas externas e a política perante o capital estrangeiro. O que se deseja enfatizar é que o desfecho da crise de 1954, com a morte de Vargas e a ascensão de Café Filho à presidência, não impôs qualquer descontinuidade marcante ao processo político-econômico da Quarta República. O período que se situa entre 1945 e 1964 caracterizou-se pela permanência no poder do chamado "pacto populista", encarnado na aliança PSD-PTB, que excluía importantes setores das classes dominantes, representados partidariamente pela UDN.⁴³ De uma certa forma, a história política do chamado "*intermezzo* democrático" é a história da luta conspiratória desses setores, pelo poder.

Com Café Filho, tais setores eram governo. E todo o transcurso de seu mandato seria marcado por sucessivas tentativas de ser impedida a volta do "pacto populista" ao poder. No quadro político do pós-guerra, o Governo Café Filho pode ser considerado um efêmero triunfo do "golpismo" udenista. Mais do que um ensaio, tratava-se de um anúncio de 1964. Contrariando a máxima marxista, a história apresentar-se-ia originalmente como farsa para anos mais tarde repetir-se como a verdadeira tragédia.

NOTAS

- ¹ O autor agradece a Winston Fritsch pelas sugestões para a revisão deste capítulo e de sua versão original (Pinho, 1986), assim como os comentários feitos à versão anterior por Werner Baer e Sergio Besserman Vianna, assumindo responsabilidade pelos erros remanescentes. O presente trabalho foi realizado com o apoio financeiro do CNPq.
- ² "...ia para o ministério para combater a inflação. Não havia outra razão para eu ser ministro...", depoimento de Gudin ao programa de História Oral do CPDOC-FGV.
- ³ Segundo documento interno do Ministério da Fazenda os compromissos vencíveis até o final de 1955 montavam cerca de US\$340 milhões, dos quais aproximadamente US\$230 milhões venciam até novembro de 1954. Cf. "Sinopse da Situação Cambial", Arquivo Eugênio Gudin, EUG 54.09/1000/2, CPDOC-FGV.
- ⁴ *The New York Times*, 8.10.1954.
- ⁵ Cf. "Sinopse da Situação Cambial", setembro de 1954, Arquivo Eugênio Gudin, cor 54.09/10.00/2, CPDOC-FGV.
- ⁶ O chamado "ponto IV" do discurso de posse de Truman, pelo qual pretendia-se financiar projetos de desenvolvimento na região.
- ⁷ Ver Vianna (1987, pp. 83-94).
- ⁸ Conforme notou o embaixador brasileiro em Washington, "O propósito do Secretário do Tesouro deste país, Mr. Humprey, de concordar e mesmo encorajar a criação de um organismo financiador de caráter internacional é prejudicial aos interesses latino-americanos. É mesmo o golpe de graça na existência do Eximbank" — Telegrama de João Carlos Muniz a Gudin, em 23.11.1954; Arquivo Eugênio Gudin, cor 541123, CPDOC-FGV. No entanto, criada em 1956, a Corporação Financeira Internacional, por falta de recursos e poder só assumiria alguma importância no início dos anos 70. Ver Mason e Asher (1973, p. 344 e segs.).
- ⁹ Ver, por exemplo, os Articles of Agreement da Corporação Financeira, em Mason e Asher (1973, p. 780).
- ¹⁰ Em sucessivas entrevistas à imprensa internacional em setembro de 1954, Gudin sempre deixou claro que "com a redução do controle sobre as finanças esperava que voltassem a fluir para o Brasil os capitais externos que aqui serão extremamente bem vindos". Em Washington, anunciou que o Brasil implementaria séria política de austeridade aliada à "remoção dos obstáculos à livre entrada de capitais estrangeiros", *O Correio da Manhã*, e 7.9.55 e 22.9.1955.
- ¹¹ Ver *Superintendência da Moeda e do Crédito, Instrução n. 113* de 17.1.55. No caso das empresas nacionais, ficava a Cacex autorizada a conceder câmbio para o reembolso dos mesmos à taxa oficial, mediante o pagamento antecipado de uma sobretaxa de Cr\$40,00/dólar, o que equivalia em 1955 a um subsídio de cerca de 30% em relação ao mercado livre.
- ¹² Ver Gordon e Grommers (1962, p. 20) e Fishlow (1975, p. 24).
- ¹³ Basicamente, a lei nº 1.807 de janeiro de 1953, que criou o mercado livre de câmbio e transferiu para este o movimento de capitais, a Instrução 81 da Sumoc de 22.12.53 e a Lei nº 2.145 de 29.12.53, que isentou da licitação de divisas certas importações consideradas essenciais e introduzia disposições mais flexíveis quanto a conceituação de capitais mais favorecidos. Ver *Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil*, Conselho Nacional de Economia (1959, pp. 101-3).
- ¹⁴ Ver Ata da 495a. Sessão do Conselho da Sumoc, realizada em 26.10.1954 e *Revista do Conselho Nacional de Economia*, jan.-fev. de 1954, pp. 33-41.
- ¹⁵ Ver Pinho (1986, pp. 53-9).
- ¹⁶ A instrução aplicava-se apenas aos bancos cujos depósitos ultrapassassem os saldos máximos observados até 30 de outubro e numa proporção de tais acréscimos, conforme a região.
- ¹⁷ *Observador Econômico e Financeiro*, dezembro de 1954, editorial.
- ¹⁸ "...penso que o Presidente Vargas foi muito inspirado ao promover a lei de 29.12.53 estabelecendo as taxas múltiplas...", discurso de Gudin na Câmara dos Deputados em abril de 1955. Arquivo Gudin, 550406, CPDOC-FGV.
- ¹⁹ Ver *Conjuntura Econômica*, dezembro de 1954 e Ata da 505a. Sessão do Conselho da Sumoc.
- ²⁰ Pinho (1986, p. 196).
- ²¹ Dados obtidos em *Conjuntura Econômica*, outubro de 1969, Contas Nacionais
- ²² Whitaker (1982, p. 321); ver também Whitaker (1954).
- ²³ Whitaker (1982, p. 305).
- ²⁴ A Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo (FARESP), exaltou "a acertada escolha do governo federal" enquanto a Sociedade Rural Brasileira manifestou as "fundadas esperanças dos cafeicultores paulistas...no experimentado finacista que saberá encontrar a melhor solução para o problema cafeeiro", cf., respectivamente, *O Estado de São Paulo*, 13.4.1955 e Telegrama da Sociedade Rural Brasileira a Whitaker em 5.5.1955, Arquivo Whitaker, div. 1, item E, seq. 1, pasta 1, doc. 1/3, CPDOC-FGV.
- ²⁵ *Observador Econômico e Financeiro*, editorial e p. 114.
- ²⁶ Whitaker (1982, p. 332).
- ²⁷ Conforme diria Whitaker posteriormente, o que mais lhe

estimulava no ministério era “poder traçar uma rota de recuperação da situação financeira do país partindo naturalmente da redenção total da lavoura”, Whitaker (1982, p. 296).

²⁸ Quanto à posição de Campos frente à reforma ver seu “Memorandum sobre a Reforma Cambial”, maio, 1955; Arquivo Whitaker, div.1, item E, seq.3, pasta 2, doc.2/3, CPDOC-FGV.

²⁹ International Monetary Fund, 1954 e 1955.

³⁰ Com exceção das importações favorecidas, para as quais seria fixada uma taxa não inferior à de exportação, o que implicaria substancial desvalorização para os produtos subsidiados da categoria especial, assim como aos pagamentos do governo e das autarquias.

³¹ Bernstein, E. *A Report to the Minister of Finance*, p. 10; Arquivo Whitaker, div. 1, item E, seq. 3, pasta 1, doc. 1/2, CPDOC-FGV.

³² Cf. artigo 3 de O Texto da Reforma Cambial, *Observador Econômico e Financeiro*, novembro 1955.

³³ “It seems to me, as it does to everyone at the Fund, that the new exchange system is a great improvement over the one that Brazil has had...” Carta de Bernstein à Whitaker, em 6.9.1955; cf. Arquivo Whitaker, div. 1, item E, seq. 3, pasta 3, doc. 3/1, CPDOC-FGV.

³⁴ Ver Café Filho (1966, p. 439).

³⁵ “Vim para realizar a abolição do confisco. Não sendo possível fazê-lo considero minha missão finda”, declaração de Whitaker a *O Estado de São Paulo*, em 7.10.55.

³⁶ Dados obtidos em *Conjuntura Econômica*, outubro de 1969, col. 121.

³⁷ Idem, colunas 44-9.

³⁸ Para uma crítica mais detalhada e substanciada às duas linhas, ver Pinho (1986, capítulo 4).

³⁹ Para uma crítica a esta visão, ver Vianna (1987, pp. 122-32) e D’Araujo (1983, p. 113 e seguintes).

⁴⁰ Para maiores detalhes, ver Vianna (1987, pp. 122-32).

⁴¹ Desde o Governo Dutra, os gestores da política econômica brasileira tentavam sensibilizar o governo americano com a tese de que o Brasil havia sido um dos únicos aliados beligerantes durante a guerra, merecendo portanto tratamento preferencial em relação à América Latina. Os EUA pareciam ignorar totalmente a argumentação das autoridades brasileiras. Após sucessivos fracassos na negociação de um empréstimo oficial junto ao governo americano, em janeiro de 1955, o ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes, escrevia ao embaixador em Washington que “não se pode afastar a possibilidade de se chegar a uma situação que venha a determinar uma ruptura de ordem política de conseqüências imprevisíveis”, carta de Raul Fernandes a João C. Muniz, coleção de documentos Café Filho,

cor. 550106, CPDOC-FGV. Tal tratamento só iria mudar no início da década seguinte, com a promoção de novos fluxos de capitais oficiais para a região sob a égide da Aliança para o Progresso.

⁴² Segundo Lessa (1981, p. 26), seria justamente a política restritiva deste período que geraria a “conscientização do empresariado industrial”, já que a contenção da demanda “trazia em seu seio o germe da política de desenvolvimento confirmada posteriormente”.

⁴³ Ver a este respeito Jaguaribe (1983).