



A ESTRATÉGIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL

DEMOSTHENES MADUREIRA DE PINHO NETO *

* Doutor em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley, Professor de Economia no Programa de Pós-graduação da FGV-SP.



P R E F Á C I O

Introdução

Consolidou-se na literatura especializada a visão de que a industrialização de alguns países latino-americanos no pós-guerra, através do processo de substituição de importações, teria se revelado, em retrospectiva, uma estratégia “inferior” de desenvolvimento, principalmente quando analisada à luz da experiência dos países do Leste Asiático, nas duas últimas décadas. Em particular, Coréia do Sul e Taiwan registraram nesse período taxas de crescimento bastante elevadas, baixos níveis inflacionários, maior abertura e eficiência econômica e melhor distribuição de renda. Não obstante, tal interpretação ignora importantes fatores de ordem institucional que seriam determinantes na *performance* diferenciada da América Latina e do Leste Asiático.

A experiência brasileira na segunda metade dos anos 50, mais especificamente o programa de desenvolvimento contemplado pelo chamado Plano de Metas, logrou concretizar uma sólida base industrial, que possibilitaria posteriormente a diversificação da pauta de exportações brasileiras. Neste sentido, é impossível subestimar a participação do BNDE na formulação do plano e no financiamento de projetos, que foi de inestimável importância para o cumprimento de diversas metas de produção e a instalação de capacidade industrial.

O papel do BNDE no programa de desenvolvimento brasileiro do governo Kubitschek é objeto de análise dos demais capítulos deste livro. Nas linhas seguintes, pretende-se apenas situar o referido programa no contexto histórico do pós-guerra, enfatizando-se aspectos institucionais associados à evolução da economia mundial no período, os quais são em geral negligenciados nas análises comparativas de desenvolvimento que visam ressaltar os supostos “equívocos” cometidos pela América Latina no período. Neste sentido, tenta-se fornecer aqui o “pano de fundo” internacional que impunha restrições assimétricas sobre os países em desenvolvimento. Só assim pode-se avaliar com clareza as virtudes e erros de estratégias distintas.

A Economia Mundial no Pós-guerra

A Nova Ordem Internacional

A Segunda Guerra Mundial desorganizou de forma drástica a economia mundial e produziu algumas mudanças estruturais importantes, sendo a maior delas a consolidação dos Estados Unidos como a maior potência econômica mundial. No entanto, ao contrário da experiência do entre-guerras, os Estados Unidos desta vez assumiram a responsabilidade de formulação e implementação de uma nova ordem internacional, perdendo dívidas de guerra e evitando outras medidas que pudessem desestabilizar a economia mundial.

No que tange à formulação desta nova ordem econômica, havia alguma preocupação no imediato pós-guerra com a volta a um regime de paridades fixas: a experiência caótica do protecionismo do entre-guerras, com desvalorizações cambiais competitivas, ainda era recente na memória dos detentores de poder decisório, que estavam, portanto, determinados a evitar antigos problemas como instabilidade cambial e conflitos comerciais. Além disso, considerava-se necessário introduzir alguma flexibilidade no novo sistema, a fim de estabilizar não só a inflação, mas também o nível de emprego, para o que se julgava indispensável “liberar” alguns instrumentos de política macroeconômica. Todavia, o estabelecimento de um regime de paridades fixas era visto como uma condição importante para a estabilidade do sistema, especialmente com respeito a fluxos de comércio e de capital.

Conciliar as prioridades de britânicos e norte-americanos revelar-se-ia o principal desafio para o desenho de uma nova ordem econômica internacional. A preocupação dos primeiros era a de evitar o alto desemprego do entre-guerras, enquanto os últimos enfatizavam a promoção do livre comércio como a meta a ser atingida no pós-guerra. Essas posições distintas estavam implícitas nas propostas dos delegados de ambos os países na conferência – Maynard Keynes pela Grã-Bretanha e Harry White pelos Estados Unidos.¹

Refletindo as mudanças que tiveram lugar na economia mundial, o sistema formulado em Bretton Woods estava muito mais próximo da proposta norte-americana do que da britânica. O sistema caracterizava-se por um padrão ouro *de facto* para os Estados Unidos, enquanto se estabeleceu para o resto do mundo o que ficou conhecido como *dollar-exchange standard*. Os Estados Unidos fixaram a sua paridade monetária em relação ao ouro a 35 dólares/onça, e os demais países fixaram a paridade de suas moedas em relação ao dólar. Além disso, facultava-se a esses países a manutenção de reservas em ouro ou em dólar. A principal novidade do sistema em relação ao padrão ouro clássico foi a permissão para que os países desvalorizassem suas moedas em caso de um “desequilíbrio fundamental”, o que, convenientemente, nunca foi claramente definido.

Novas instituições foram criadas para administrar o funcionamento do sistema: o Fundo Monetário Internacional (FMI), para tratar de problemas cambiais e de balanço de pagamentos; o Banco Mundial, originalmente criado para prover fundos para a reconstrução de países devastados pela guerra e que mais tarde acrescentaria às suas funções o financiamento ao desenvolvimento [ver Solomon (1982, p. 9-34) e Scammell (1984, p. 72-87)]; e o Gatt, estabelecido como uma solução transitória e que acabou se tornando de fato o instrumento final para redução das tarifas, dada a dificuldade de se estabelecer uma Organização Internacional do Comércio no pós-guerra.²

A maior dificuldade para o funcionamento do sistema residia na crítica situação econômica, especialmente cambial, enfrentada pelas economias européias totalmente devastadas pela guerra. A resposta norte-americana para esse problema veio em 1947, através do lançamento do Plano Marshall, que por metade de uma década levou os Estados Unidos a transferir para a Europa cerca

¹ As propostas de Keynes e de White diferiam, acima de tudo, sobre o mecanismo de ajuste do balanço de pagamentos. Keynes propunha a noção de “Ajuste Simétrico”, através da qual países que tivessem superávits e déficits arcariam ambos com os custos do ajuste: o primeiro inflacionando e o segundo deflacionando. Esse processo seria regulamentado por uma *Clearing Union*, que coordenaria a transferência de fundos entre países superavitários e deficitários. Todavia, o funcionamento de tal sistema estava inteiramente baseado na capacidade de reserva da nova instituição; e os Estados Unidos, cientes de que a maioria das reservas necessárias teria que ser fornecida por eles, opuseram-se ao Plano [ver Block (1977, p. 32-62) e Gardner (1980, p. 71-99)].

² Sobre as controvérsias envolvidas na criação da Organização Internacional do Comércio, ver Gardner (1980, p. 101-110).

de 20% de seu orçamento sob a rubrica de “Empréstimo para a Reconstrução” [ver Foreman-Peck (1983, p. 267-273)]. De 1948 a 1952, as transferências totais no âmbito do Plano Marshall atingiram quase US\$ 14 bilhões (aproximadamente 5% do PIB de 1948), sendo os principais receptores a Grã-Bretanha (US\$ 3,2 bilhões), a França (US\$ 2,7 bilhões), a Alemanha Ocidental e a Itália (US\$ 1,4 bilhão cada) e a Áustria e a Grécia (US\$ 0,7 bilhão cada). Vale dizer que tais transferências só foram possíveis devido ao clima político da época, marcado pelo início das disputas entre as superpotências, os Estados Unidos e a União Soviética [ver Block (1977, p. 70-109)].

Por volta de 1957/58, a Europa havia se recuperado economicamente e voltado à conversibilidade de suas moedas; além disso, o Japão e a Alemanha tornar-se-iam as mais importantes economias de mercado, após a norte-americana. O Japão consolidou este poderio econômico através de uma combinação de vários elementos: sistema de salários favorável à formação de poupanças, políticas industriais adequadas e promoção seletiva de exportações [ver McCraw (1986, p. 1-34)]. O sucesso de tal empreitada deveu-se em muito à política externa norte-americana no período, que permitiu ao Japão proteger agressivamente sua indústria, ao mesmo tempo em que os mercados dos Estados Unidos permaneceram abertos aos produtos japoneses.

Não obstante, os países em desenvolvimento ficaram, de maneira geral, à margem deste grande esforço de reconstrução internacional e, de forma semelhante ao que ocorrera durante o padrão ouro no início do século, tiveram dificuldades em se adaptar ao regime de paridades fixas, sendo constantemente forçados a desvalorizar suas moedas, devido a recorrentes crises cambiais; como resultado, sistemas de taxas múltiplas de câmbio eram bastante familiares aos que viviam abaixo dos trópicos. A situação era pior na América Latina e na África, onde os preços das principais *commodities* agrícolas de exportação declinaram continuamente após atingirem o seu pico durante a Guerra da Coréia, no início dos anos 50.



Reunião do Conselho de Desenvolvimento, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, em 8 de dezembro de 1956. Do lado esquerdo do presidente, Lucas Lopes (presidente do BNDE) e Roberto Campos (diretor-superintendente do BNDE). De costas, José Maria Alkmin (ministro da Fazenda) e o deputado San Thiago Dantas, entre outros.

Tabela 1
Auxílio Econômico Oficial Norte-Americano segundo Regiões^a
(Em US\$ Milhões)

	1946/48	1949/52	1953/61	1962/71	1946/71
Oriente Próximo e Ásia Meridional	937,5	2.066,7	11.517,8	17.755,1	32.217,1
EA	606,3	1.334,3	7.596,7	12.115,1	21.652,4
EXB	64,0	156,4	465,1	942,0	1.627,6
Ásia Oriental	1.337,4	2.350,0	10.657,6	11.710,0	26.055,0
EA	1.090,2	1.823,5	5.853,2	4.445,5	13.212,4
EXB	33,2	120,9	213,1	628,6	995,8
América Latina	269,0	591,7	4.311,5	11.733,9	16.906,1
EA	98,3	97,8	1.632,4	8.869,0	10.697,5
EXB	170,7	493,7	2.260,3	1.940,9	4.865,6
Vietnã^b			2.057,0	13.033,7	15.090,7
EA			1.548,2	3.846,2	5.394,4
EXB			—	—	—
África^c	12,3	51,1	1.306,5	3.927,2	5.350,0
EA	8,3	5,7	1.106,2	3.304,3	4.425,8
EXB	2,7	45,4	200,3	311,7	560,1
Oceania^d	5,5	7,1	47,0	312,3	371,9
EA	5,5	7,1	47,0	296,5	343,5
EXB				28,4	28,4
Japão	979,7	1.220,7	1.180,0	905,1	4.285,5
EA ^e	979,7	1.220,7	341,2	679,1	3.220,7
Europa	11.890,0	17.032,4	19.524,6	8.071,9	56.519,0
EA ^e	11.890,0	15.234,0	5.534,4	3.920,0	36.579,4

Fonte: United States/Agency for International Development (1972).

^a EA = empréstimos e subsídios dados como assistência econômica; EXB = empréstimos de longo prazo do Eximbank. O total segundo região compreende EA, empréstimos EXB e todos os empréstimos e subsídios dados sob a rubrica "assistência militar".

^b Nenhum programa de assistência antes de 1954.

^c Inclui a África do Sul.

^d Não inclui a Austrália nem a Nova Zelândia.

^e Assistência econômica total, incluindo empréstimos de longo prazo do Eximbank. Para a relação completa dos países classificados em cada região, ver fonte.

A situação desses países era ainda mais grave pela ausência de fluxos oficiais de capital, na medida em que os Estados Unidos, únicos fornecedores em potencial, tinham suas prioridades em outras regiões do mundo. No imediato pós-guerra, a principal preocupação norte-americana era promover a recuperação européia através do Plano Marshall; a partir de meados dos anos 50, com a reconstrução européia praticamente concluída, a prioridade máxima tornou-se a consolidação do sistema de segurança na Ásia e no Oriente Médio, que eram vistos como áreas críticas em termos da chamada “ameaça soviética”. Como resultado, os países em desenvolvimento nessas regiões receberam dos Estados Unidos um volume significativo de auxílio oficial devido exclusivamente à sua importância geopolítica.³

A Tabela 1 evidencia o auxílio oficial norte-americano às diversas regiões no período. Conforme mencionado, até o início dos anos 50 a Europa e o Japão eram as principais prioridades da política externa dos Estados Unidos. Países em desenvolvimento considerados “estratégicos”, no Oriente Médio e na Ásia, receberam aproximadamente a metade do total no restante dos anos 50, com a participação do Japão e da Europa declinando significativamente no período.⁴ Embora as participações da África e da América Latina no total tenham se elevado nos anos 50, os volumes de auxílio oficial destinado a essas regiões eram significativamente inferiores aos fluxos para os chamados países estratégicos, como ilustra a Tabela 2.⁵ Isto também é verdade com relação à assistência ao desenvolvimento considerada isoladamente, já que o montante destinado àquelas regiões também foi muito menor do que o concedido aos últimos.

De fato, a América Latina era classificada como uma região onde “os comunistas não têm perspectivas de tomar o controle de qualquer estado... por meios eleitorais, nem mesmo de ganhar participação direta na política nacional...” [United States/National Security Council (1955/57, v. VI, p. 93-95, nossa tradução)]. Na verdade, o Conselho de Segurança Nacional, em 1956, enfatizava que “não havia perigo de um ataque comunista aberto contra qualquer estado latino-americano, exceto num contexto de guerra geral”, concluindo que “os Estados Unidos deveriam promover o desenvolvimento da região pela iniciativa privada das economias robustas da América Latina que não necessitam assistência por subvenções contínuas dos Estados Unidos” [United States/National Security Council (1955/57, v. VI, p. 515-516)].

Conseqüentemente, as elevadas expectativas das autoridades latino-americanas geradas pelo discurso de posse de Truman em 1949, no qual o presidente norte-americano conclamou à criação de comissões mistas para proporcionar assistência técnica e financeira ao continente, revelaram-se infundadas. Não apenas o programa não decolou durante o mandato de Truman, mas com a eleição de

³ A “ameaça soviética” era o elemento mais importante na alocação de “auxílio econômico”, conforme ilustra o seguinte memorando oficial: “O Secretário Dulles disse que, certamente, todos nós gostaríamos de ver nossos objetivos econômicos alcançados nos países subdesenvolvidos através de investimento privado de capital ... Estas áreas subdesenvolvidas são tão grandes que, se elas se voltarem para a União Soviética, o Mundo Livre encolherá em cerca de 2/3 da sua área atual. Por conseguinte, temos de proporcionar assistência econômica ao desenvolvimento e além disso perceber plenamente – como nação – a importância dessa assistência para nossa segurança nacional.” Ver United States/National Security Council (1955/57, v. X, p. 182, tradução nossa).

⁴ O Oriente Médio manteve sua importância por todo o período, não apenas devido à ajuda para a consolidação econômica de Israel, mas também por outras razões de segurança. Entre os países que já recebiam ajuda estratégica em meados dos anos 50 estavam Paquistão, Turquia, Irã, Grécia, Japão, Espanha, Coreia, Taiwan, Tailândia, Vietnã, Laos, Camboja e Filipinas. Ver United States/National Security Council (1955/57, v. X, p. 27 e 39).

⁵ Até 1955, o total de auxílio norte-americano alocado à Coreia do Sul, Indochina, Turquia e Taiwan, juntas, alcançou US\$ 1,6 bilhão, os quais, somados aos US\$ 1,7 bilhão dados aos países da Otan (excluída a Turquia), contabilizaram 80% do total da ajuda norte-americana naquele ano; os países latino-americanos e africanos, juntos, receberam menos do que US\$ 200 milhões, ou aproximadamente 5% do total; em 1957, os dois continentes juntos receberam menos que a Coreia do Sul sozinha. Ver United States/National Security Council (1955/57, v. VI, p. 39-183).

Eisenhower em 1952 a alocação de auxílio econômico tornou-se totalmente sujeita a prioridades ditadas por considerações “estratégicas”, nas quais a América Latina não se inseria.⁶ A política do governo republicano para a região durante os anos 50 determinava que, para aliviar a restrição externa, os países latino-americanos não necessitavam de assistência econômica, mas sim de unificar e liberalizar seus sistemas cambiais a fim de criar um ambiente favorável aos fluxos de capitais privados.

Tabela 2
Auxílio Econômico Oficial Norte-Americano segundo Regiões
 (Em Porcentagem do Total)

	1946/48	1949/52	1953/61	1962/71
Oriente Próximo e				
Ásia do Sul	6,1	8,9	22,8	26,3
Ásia Oriental	8,7	10,0	21,1	17,3
América Latina	1,7	2,5	8,5	17,4
África	0,1	0,2	2,6	5,8
Oceania ^a	0,1	0,1	0,1	0,1
Japão	6,3	5,3	2,3	1,9
Europa	77,0	73,0	38,6	11,9

Fonte: Tabela 1.

^a 0,1 devido a arredondamento (efetivamente mais baixo do que isso).

Assim, para obter financiamento externo, as regiões que não eram consideradas prioritárias do ponto de vista estratégico dependiam de empréstimos das instituições internacionais, uma vez que praticamente não existia um mercado privado em capitais em nível global durante o pós-guerra, uma externalidade negativa da crise de endividamento dos anos 30. Todavia, o montante de empréstimos autorizados para a América Latina por aquelas instituições, para financiamento ao desenvolvimento, era praticamente insignificante. Nesse contexto, restava às autoridades da região legislar de forma a atrair investimentos privados, que se tornaram uma importante fonte de divisas para alguns países, em particular o Brasil.

A Expansão do Comércio Internacional

O período delimitado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e a desvalorização do dólar em 1971/73, quando entra em colapso o sistema de Bretton Woods, caracterizou-se por uma expansão sem precedentes do comércio internacional. Não obstante, essa notável expansão do comércio concen-

⁶ De acordo com o “ponto quatro” do discurso de posse de Truman, essas comissões mistas analisariam projetos de desenvolvimento a serem financiados pelo Banco Mundial e pelo Eximbank com o apoio do governo norte-americano.

trou-se assimetricamente nos países industrializados e em produtos manufaturados por eles fabricados. A situação nos mercados de produtos primários era caracterizada por um razoável excesso de oferta, responsável pela contínua queda dos preços até o início dos anos 60.⁷ Em boa parte, isto era resultado do esforço de reconstrução econômica da Europa, que tinha como uma de suas metas a auto-suficiência no setor agrícola, o que gerou uma grande expansão da produção no período estimulada por toda sorte de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

De fato, este era um objetivo explícito desses países que seria consolidado através da chamada Política Agrícola Comum, implementada após a criação do Mercado Comum, com o intuito de estabilizar os mercados desses produtos, aumentar a produtividade no setor e proteger a renda da população agrícola. Essas metas não eram uma peculiaridade da política agrícola dos países europeus, mas dos países industrializados em geral: nos Estados Unidos, políticas de sustentação dos preços foram introduzidas pela primeira vez nos anos 30, tendo sido mantidas durante as décadas seguintes com modificações apenas superficiais, assim como na Inglaterra, que também praticava uma política de preços mínimos no período [ver Moore (1985, p. 66-83)].

Ademais, o sistema de Áreas Preferenciais de Comércio fazia com que esses mecanismos protecionistas incidissem de forma bastante assimétrica sobre os países em desenvolvimento. O Mercado Comum Europeu estava aberto aos territórios associados da França e da Bélgica na África, tendo inclusive estabelecido uma tarifa externa comum sobre produtos tropicais como forma de favorecer as exportações desses países associados. Similarmente, os países do *Commonwealth* tinham livre acesso ao mercado britânico. Ficavam excluídos desses esquemas preferenciais os demais países em desenvolvimento, em particular os da América Latina. Na verdade, pode-se dizer que a agricultura, nos países industrializados, estava tão longe do “livre comércio” que propalavam quanto era possível estar.

No que tange a produtos manufaturados, a situação não era muito distinta. A liberalização promovida pelo Gatt nos anos 40 e 50 restringiu-se, em boa medida, ao comércio intrapaíses industrializados, e reduções significativas de tarifas só seriam testemunhadas após o chamado Kennedy Round, no início dos anos 60. De fato, não seria exagero dizer que o papel do Gatt, nos anos 50, limitou-se a forçar os países europeus a cumprir um cronograma de substituição de restrições quantitativas por tarifas, o que em muitos casos resultou num aumento do nível de proteção efetiva.

Com efeito, pode-se identificar um padrão muito claro nos países industrializados pelo qual tanto as tarifas nominais quanto o nível de proteção efetiva cresciam de forma inversamente proporcional à sofisticação do processo produtivo: a saber, quanto mais intensivo em capital e tecnologia fosse o processo produtivo, menor o nível de proteção necessário. Em processos produtivos intensivos no fator trabalho, onde alguns países em desenvolvimento tinham óbvias vantagens comparativas devido ao baixo custo de mão-de-obra e disponibilidade de insumos baratos, o nível de proteção efetiva era bastante elevado.⁸ Vale lembrar que o próprio conceito de proteção efetiva ignora inteiramente restrições não-tarifárias ao comércio, que incidiam também desproporcionalmente sobre as exportações dos países menos desenvolvidos no período [ver Walter (1971)].

⁷ A queda é assimetricamente concentrada nos produtos exportados pelos países em desenvolvimento. Os preços de alimentos exportados por estes caem em média 26% no período, enquanto a queda é de apenas 5% para as exportações de alimentos de países industrializados. [Ver United Nations (1962, p. 16)].

⁸ O estudo clássico neste sentido é Balassa (1965).

O desenvolvimento do comércio de produtos têxteis no pós-guerra ilustra a disposição dos países industrializados no sentido de protegerem suas indústrias da competição externa. A partir de meados dos anos 50, alguns países desenvolvidos, com nítidas vantagens comparativas neste setor, tornar-se-iam importantes exportadores em nível mundial. Em particular, Japão e Hong Kong começaram a inundar os mercados norte-americanos e britânicos com exportações de produtos têxteis. Sob séria ameaça do *lobbie* do setor têxtil no Congresso, os Estados Unidos negociariam com os japoneses a introdução do bizarro conceito – que se tornaria no futuro um importante instrumento protecionista – de restrições “voluntárias” às exportações, o que seria também negociado pelos ingleses com respeito às exportações de Hong Kong e, posteriormente, Índia e Paquistão.

Com a recorrência do problema e a relutância de alguns países em restringirem “voluntariamente” suas exportações, os países industrializados, liderados pelos Estados Unidos, conseguiram introduzir no Gatt o conceito de *Market Disruption*, para caracterizar uma situação de drástica elevação das importações de determinados produtos, devido a um diferencial significativo de preços entre os produtos doméstico e importado. Em seguida, foi aprovado junto ao Gatt o que ficou conhecido como *Short-Term Arrangement* em têxteis, que facultava aos países importadores requerer ao exportador restringir “voluntariamente” suas exportações sob pena de o importador restringi-las, quantitativamente, de forma unilateral. Este acordo seria sancionado pelo *Long-Term Arrangement*, em 1962, que, por sua vez, seria a base do Acordo de Multi-Fibras nos anos 70 [ver Pinho Neto (1992)].

Com possibilidades bastante limitadas de obter divisas através de um esforço exportador e com acesso extremamente restrito aos fluxos internacionais de capitais, em sua vasta maioria oficiais e sujeitos às ditas prioridades geopolíticas, restavam poucas alternativas à América Latina para aliviar a chamada “restrição de divisas”.

Neste sentido, a recuperação européia no final dos anos 50 gerou uma externalidade positiva em termos de financiamento para os países latino-americanos, já que estava implícito naquela recuperação um grande esforço para promover a liberalização do comércio dentro da Europa e estimular as exportações para países fora do continente, através da concessão de financiamento aos importadores. Na verdade, os países em desenvolvimento beneficiaram-se muito pouco da liberalização do comércio, a qual se restringiu basicamente ao comércio entre as nações industrializadas. Contudo, numa conjuntura externa desfavorável, os créditos desses fornecedores tornaram-se de importância extrema para alguns países latino-americanos na geração de divisas para desenvolvimento, apesar de apresentarem taxas de juros mais altas e prazos mais curtos de maturação *vis-à-vis* os empréstimos oficiais, o que contribuiu para a deterioração da estrutura da dívida externa de alguns países na região no final dos anos 50 [ver Malan (1984)].

A Viabilização Econômica do Plano de Metas

Poucos discordariam de ter sido o governo Kubitschek muito bem-sucedido em seu objetivo de industrializar o Brasil rapidamente. Como veremos adiante neste livro, as metas estabelecidas para as indústrias mais importantes em termos de capacidade produtiva ou produção foram integralmente cumpridas ou chegaram bem perto do objetivo preestabelecido. O maior problema residia, na verdade, em como mobilizar recursos para financiar projeto de tamanha envergadura.



Juscelino Kubitschek assiste à assinatura do contrato de empréstimo firmado pelo Rio Grande do Sul com o BNDE, para a construção de uma rede de silos, em 23 de agosto de 1956. Presentes: José Maria Alkmin, Roberto Campos, Lucas Lopes e Ernesto Dornelles (ministro da Agricultura).

Neste particular, o governo pensava operar em três esferas distintas: pelo lado externo, sabia-se necessário consolidar a atmosfera propícia ao capital de risco criada em 1955 com a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), que viabilizava a importação de equipamentos e outros produtos importantes sem cobertura cambial; em segundo lugar, o governo esperava obter junto a fontes internacionais, particularmente o governo norte-americano, alguma forma de auxílio econômico para o desenvolvimento do país; e, finalmente, em nível doméstico, o governo montaria um complexo esquema de incentivos caracterizado por créditos subsidiados para setores selecionados, gastos governamentais em infra-estrutura e um mercado razoavelmente “protegido” da competição externa via importações.⁹

A maior dificuldade a ser enfrentada era, sem dúvida, a escassez de recursos externos, condição *sine qua non* para o sucesso de um programa de desenvolvimento numa economia semi-industrializada fortemente dependente de importações de equipamentos, tecnologia e bens de capital em geral. De fato, a ausência de financiamento externo já havia sido o principal fator por trás do relativo fracasso dos governos anteriores no que tange à industrialização planejada, especialmente, no caso de Vargas, do colapso do programa da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos [ver Vianna (1987)].

Com este intuito, Kubitschek tentou, com razoável sucesso, mobilizar alguns países latino-americanos em torno da idéia de que o desenvolvimento da região requeria uma variante mais modesta de “Plano Marshall” para as Américas. Todavia, a política externa norte-americana para a América Latina permanecia a mesma e, de fato, o único resultado palpável da chamada Operação Pan-Americana – que, ironicamente, viria a ser o embrião da “Aliança para o Progresso” nos anos 60 – foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1959. Somente após a revolução cubana, a região assumiria importância geopolítica digna de transferências significativas de recursos a título de auxílio econômico.¹⁰

A situação externa tornava-se ainda mais crítica pela dependência do país em alguns poucos produtos de exportação: café, algodão e cacau representavam cerca de 80% da pauta de exportações brasileiras, enquanto produtos manufaturados contribuíam com menos de 5%. Ademais, a situação de excesso de oferta de café em nível internacional, principal produto de exportação do Brasil, resultou numa contínua queda dos preços do produto, de um pico de 91 cents/lb em março de 1954 a 41 cents/lb em 1960, impactando negativamente a balança comercial no período.

Neste contexto, o relaxamento da chamada “restrição de divisas” durante o governo Kubitschek ficaria a cargo de fluxos de capitais privados, que, na verdade, viabilizaram o Plano de Metas. Destacavam-se entre estes os chamados *supplier's credits*, associados em boa medida ao já mencionado esforço exportador implícito na recuperação européia, e os investimentos de risco, estimulados pela legislação mais favorável ao capital estrangeiro, introduzida durante a gestão de Gudin no Ministério da Fazenda em 1954/55.¹¹ Conforme ilustra a Tabela 3, entre 1955 e 1961 mais de US\$ 2 bilhões foram investidos na indústria brasileira por meio de financiamentos ou capital de risco que ingressaram no país através da Instrução 113 da Sumoc,¹² sendo que deste total mais de 80% direcionaram-se para setores básicos, em particular as indústrias automobilística e siderúrgica

⁹ Sobre o período, ver Orenstein e Sochaczewski (1989).

¹⁰ Sobre a Operação Pan-Americana, ver Kubitschek (1978, v. 3, p. 220-229).

¹¹ Ver Malan (1977, p. 127 e segs.) e, sobre a gestão Gudin, ver Pinho Neto (1989).

¹² A título de comparação, o PIB brasileiro em 1961 era cerca de US\$ 20,09 bilhões (dólares correntes na época).

(ver Tabela 4). Da mesma forma, a maior parte do influxo de capital no período deveu-se a esquemas de financiamentos de importações de máquinas e equipamentos, alocadas em sua maior parte aos setores elétricos, de transportes e de indústrias básicas, como se pode observar na Tabela 3.

Tabela 3
Disponibilidade de Recursos Externos – 1955/60
(Em US\$ Milhões)

	1955		1956		1957		1958		1959		1960	
	Financ.	Invest.	Financ.	Invest.	Financ.	Invest.	Financ.	Invest.	Financ.	Invest.	Financ.	Invest.
Total	78,1	15,2	298,6	16,4	421,9	47,7	487,4	72,1	389,4	53,7	281,6	84,8
Energia Elétrica	40,4	2,5	23,0	23,9	67,2	67,9	133,7	-	95,7	-	64,2	-
Transporte	31,4	-	82,7	-	105,2	0,8	185,4	1,1	75,1	-	41,0	-
Alimentação	-	-	81,0	0,4	36,2	3,3	15,8	0,7	9,7	-	42,2	12,2
Indústria Básica, da qual:	6,3	11,3	183,9	16,0	213,3	42,9	152,5	70,3	208,9	53,7	129,7	72,6
Siderurgia	6,3	0,5	51,6	3,5	10,5	-	18,6	-	131,3	-	n.d.	n.d.
Automobilística	-	-	103,1	6,2	190,5	32,3	-	0,3	45,7	46,8	n.d.	n.d.

Fonte: Sumoc, Relatórios, 1959 e 1960.

A principal consequência da forma pela qual se relaxou a restrição externa no período foi a rápida deterioração do balanço de pagamentos e, acima de tudo, da estrutura de endividamento externo. Os créditos de fornecedores eram não apenas mais caros, mas tinham uma maturidade média de quatro anos e meio, substancialmente inferior à maturidade dos créditos oficiais (mais de 10 anos). Ademais, além da dívida externa total ter aumentado cerca de sete vezes na década de 50 (em dólares), aproximadamente dois terços da mesma vencia num período de três anos a partir de 1960, configurando uma situação de pagamentos externos razoavelmente delicada. Este tornar-se-ia um dos principais legados dos anos de industrialização acelerada a ser enfrentado (e eventualmente equacionado) no início dos anos 60 [Donelly (1977, p. 100-103)].

Tabela 4
Recursos Externos para Indústrias Básicas – 1955/59
(Em % do Total)

	Investimento	Financiamento	Tota Acumulado
Automobilística	74,4	60,5	63,3
Siderurgia	2,1	28,5	23,2
Cimento	0,8	1,7	1,5
Navegação	5,1	0,6	1,5
Papel	4,7	2,9	3,3
Mecânica e Equipamento Elétrico	5,1	0,4	1,6

Fonte: Sumoc, Relatório, 1959.

Em termos de recursos domésticos, nenhum esquema de financiamento foi sequer pensado para sustentar os “cinquenta anos de industrialização em cinco”. Em última análise, as principais fontes de financiamento acabariam sendo os empréstimos subsidiados concedidos pelo BNDE e pelo Banco do Brasil, que se constituíram direta ou indiretamente em importantes fontes de pressão sobre o Tesouro a partir da execução do Plano de Metas.

De fato, o maior problema nesta frente residia na incapacidade do governo em financiar déficits orçamentários de forma não-inflacionária, dado que a remuneração real dos seus títulos era negativa, pois o máximo permitido pela Lei da Usura era 12%. A alternativa mais óbvia – aumentar impostos – era politicamente inviável, visto que poderia minar a base de sustentação do governo no Congresso. Neste contexto, o regime de taxas múltiplas de câmbio introduzido em 1953 pela Instrução 70 da Sumoc acabou se tornando uma importante fonte de receita não-orçamentária, tendo a conta “ágios e bonificações”, associada a tal regime, representado, em alguns anos, algo superior a 3% do PIB (ver Tabela 5). Na verdade, comprar divisas dos exportadores a uma taxa sobrevalorizada e inferior à que se cobrava dos importadores nada mais era do que uma forma implícita de tributação do setor agrícola, responsável por mais de 90% do total exportado na época.

Ao contrário de Vargas, que em alguma medida acreditava que a criação de bases financeiras sólidas e austeras era uma pré-condição para o desenvolvimento industrial, Kubitschek parecia crer que a inflação era uma consequência dos desequilíbrios estruturais gerados pelo subdesenvolvimento. O Plano de Estabilização Monetária, única iniciativa de austeridade no período, negociado por Lucas Lopes e Roberto Campos com o Fundo Monetário Internacional, tinha claramente como objetivo prioritário a liberação de um empréstimo de US\$ 300 milhões, e não propriamente reduzir a inflação. Nas palavras do próprio presidente, anos mais tarde, explicando o “rompimento” com o Fundo, “se houvesse me submetido às imposições do Fundo... teria de abrir mão do Programa de Metas; deixaria o povo passando fome; não construiria Brasília; nem realizaria a industrialização do país” [Kubitschek (1978, p. 255)].

Tabela 5
Receitas Governamentais: Médias do Período
(Em % do PIB)

	Impostos Diversos e Indiretos	Saldo da Conta “Ágios e Bonificações”	Emissão Monetária ^a
1951/55	8,3	1,8 ^b	2,2
1956/60	8,5	3,4	3,1

Fontes: FGV (1973 e 1975) e Barbosa (1987, p. 131-132).

^a Receita total com criação de moeda, incluindo imposto inflacionário e senhoriagem.

^b A partir de 1953, quando a conta foi criada.

Assim, parte substancial das receitas domésticas do governo no período vinha da criação de moeda em geral – senhoriagem e imposto inflacionário –, que se elevou de 2,2% do PIB na primeira metade dos anos 50 para 3,1% do PIB no governo Kubitschek. Este era mais um mecanismo de tributação implícita, com algumas vantagens do ponto de vista político *vis-à-vis* o chamado “confisco

cambial”, já que, além de sua aparente neutralidade por ser pago “igualmente” por todos os agentes econômicos, tem base de incidência bem maior e mais dispersa. De fato, a partir da reforma cambial de 1957, quando a contribuição da conta “ágios e bonificações” torna-se negativa, o governo recorreu crescentemente a emissões como mecanismo de arrecadação de poupança forçada.¹³

Na verdade, esta era uma forma politicamente conveniente de se tributarem todos os setores em geral, e nenhum especificamente, o que, de resto, era absolutamente consistente com a idéia difundida pelo governo e encarnada no presidente de que a industrialização acelerada traria benefícios a todos a um custo bastante reduzido. Todavia, este era um “equilíbrio”, como se sabe, insustentável no longo prazo, porquanto a continuidade da arrecadação real do imposto inflacionário dependia de uma taxa de inflação crescente, que se mostraria, nos anos 60, explosiva, política e economicamente.

Considerações Finais

A estratégia de desenvolvimento seguida por alguns países latino-americanos no chamado pós-guerra deve ser entendida muito menos como uma opção de política econômica do que como uma resposta a uma conjuntura internacional francamente adversa. Estando as prioridades geopolíticas norte-americanas concentradas em outras partes do mundo e com os mercados internacionais razoavelmente fechados, particularmente no que tange a produtos em que os países em desenvolvimento tinham nítidas vantagens comparativas, restava a estes a alternativa de aprofundar o processo de industrialização via substituição de importações. Da mesma forma, o protecionismo no qual tal modelo se alicerçava resultou, em boa medida, da escassez de recursos externos, que levou estes países a priorizar a importação de equipamentos e bens de capital que não eram produzidos domesticamente.

A experiência histórica mostra de forma irrefutável que os países bem-sucedidos em termos de desenvolvimento econômico foram, precisamente, aqueles cujos governos intervieram adequadamente na definição de uma política industrial e de um sistema de incentivos que privilegiasse setores e indústrias estratégicas selecionadas de acordo com seu potencial de crescimento, visando reforçar, e não contrariar, a sinalização do mercado. Este é o padrão que pode ser identificado, em maior ou menor grau, nos mais variados casos de industrialização bem-sucedidos: França, Alemanha e Estados Unidos, no século XIX; Japão, Coreia do Sul e Taiwan, no pós-guerra; e, mais recentemente, os novos tigres asiáticos, Tailândia e Malásia.

O nível de protecionismo implementado por estes países foi determinado por diversos fatores, que vão desde o tamanho do mercado interno e a necessidade de buscar novos mercados para exploração de economias de escala até o contexto econômico e político internacional. Assim, a importância geopolítica do Japão nos anos 50 permitiu que ele fosse excessivamente protecionista, ao mesmo tempo que dispunha do mercado norte-americano razoavelmente aberto para seus produtos; Coreia do Sul e Taiwan lograram obter auxílio externo numa magnitude que lhes permitia financiar um percentual expressivo de suas importações nos anos 50, fazendo com que pudessem manter um nível de proteção inferior ao dos países latino-americanos, que não tinham acesso àqueles recursos no pós-guerra.

¹³ Quanto à Reforma Cambial de 1957, ver Orenstein e Sochaczewski (1989, p. 173-175).

Ademais, o acesso a recursos externos também possibilitava aos governos dos países asiáticos financiar de forma não-inflacionária eventuais desequilíbrios orçamentários associados ao esforço de industrialização. Não obstante, em termos de instrumentos de política econômica, impressiona muito mais as semelhanças entre o Leste Asiático e a América Latina do que as diferenças. Entre 1953 e 1961, existia na Coreia do Sul um complexo sistema de proteção incluindo restrições quantitativas às importações classificadas de acordo com sua essencialidade, que, por sua vez, orientava a alocação de divisas. Curiosamente, após 1957 o mecanismo de alocação de divisas passou a ser feito por meio de “leilões cambiais”, através dos quais o governo se apropriava do ágio *vis-à-vis* a taxa oficial de câmbio, como uma bem-vinda receita não-orçamentária, tal como ocorrera no Brasil após 1953, com a implementação da Instrução 70 da Sumoc [ver Luedde-Neurath (1986, p. 60-64)]. Taiwan também não fugia ao padrão: quatro categorias de importações com alocação de divisas ditada pela essencialidade das mesmas e receitas de exportações sendo compradas pelo governo a uma taxa razoavelmente inferior àquela pela qual as divisas de importações eram vendidas [ver Alam (1989, p. 50-57) e Ho (1978, p. 190-194)]. O regime cambial de ambos os países é extremamente similar ao brasileiro no mesmo período, onde taxas múltiplas de câmbio com sobrevalorização da taxa de exportação funcionavam como um sistema de tributação implícita do setor agrícola exportador.

A estratégia de industrialização brasileira seguramente não estava “equivocada” ao optar pela intensificação do processo de substituição de importações em detrimento de um modelo mais aberto nos anos 50. Como vimos, a evolução da economia mundial no período, com um nível de proteção bastante elevado nos países industrializados, em particular sobre os produtos exportáveis dos países em desenvolvimento, dificilmente tornaria esta alternativa viável, em retrospectiva. Com a possível exceção do Japão, e por motivos geopolíticos, não há país que tenha tido sucesso na promoção de exportações – *como estratégia* – nos anos 50. Pode-se dizer que a maior dificuldade residia na completa incapacidade governamental em mobilizar poupança interna e externa para financiar de forma adequada um processo de desenvolvimento tão ambicioso.

Como se não bastassem as dificuldades já existentes, a alocação de um volume expressivo de recursos para a construção da nova capital federal revelar-se-ia injustificável sob qualquer ótica que siga o mínimo de racionalidade econômica. Junte-se a isso o volume expressivo de recursos gastos na compra de café, como parte da política de sustentação de preços do produto, necessária para manutenção do apoio político do setor aos demais projetos do governo. Neste contexto, seria absolutamente surpreendente se a inflação e a dívida externa (particularmente de curto prazo) não se acelerassem, como de fato ocorreu no governo Kubitschek.

Ainda assim, quando consideramos todos os fatores, *a posteriori*, poucos discordariam que o saldo do processo de desenvolvimento acelerado dos anos 50 é francamente positivo. Tal como no Leste Asiático, estabeleceu-se no período uma sólida base industrial que possibilitou, anos mais tarde, a expansão e diversificação da pauta de exportações brasileiras. Equívocos, é certo, foram cometidos, mas estes são quase inerentes aos processos de industrialização bem-sucedidos. Sem dúvida, o mais sério deles foi cometido não nos anos 50, mas posteriormente: o de se insistir num modelo protecionista, não-competitivo, por mais algumas décadas, quando as condições históricas que haviam justificado a adoção daquela estratégia no pós-guerra já não mais existiam.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAM, M. Shahid. *Governments and markets in economic development strategies: lessons from Korea, Taiwan and Japan*. New York: Praeger Publishers, 1989.
- BALASSA, Bela. Tariff protection in industrial countries: an evolution. *Journal of Political Economy*, Dec. 1965.
- BARBOSA, Fernando Holanda. Emissão monetária. In: *Ensaio sobre inflação e indexação*. Rio de Janeiro: FGV, 1987.
- BLOCK, Fred. *The origins of the international economic disorder*. Berkeley: University of California Press, 1977.
- DONELLY, J. T. *External debt and economic development in postwar Brazil, 1947-1966*. Nashville: Universidade de Vanderbilt, 1977 (Dissertação de Ph.D.).
- FGV. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, dez. 1973.
- _____. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, jan. 1975.
- FOREMAN-PECK, J. *International economic relations since 1850*. New Jersey: Barnes and Noble, 1983.
- GARDNER, Richard. *Sterling-dollar diplomacy in current perspective*. New York: Columbia University Press, 1980.
- HO, Samuel. *Economic development of Taiwan, 1860-1970*. New Haven: Yale University Press, 1978.
- KUBITSCHKE, J. *Meu caminho para Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1978.
- LUEDDE-NEURATH, Richard. *Import controls and export-oriented development: a reassessment of the South Korean case*. Colorado: Westview Press, 1986.
- MALAN, Pedro. *Foreign exchange constrained growth in a semi-industrialized economy: the Brazilian experience*. Berkeley: Universidade da Califórnia, 1977 (Dissertação de Ph.D.).
- _____. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III, v. 4, p. 51-106. Difel, 1984.
- MCCRAW, Thomas. From partners to competitors: an overview of the period since World War. II. In: MCCRAW, Thomas (org.). *America versus Japan*. Massachusetts: Harvard Business School Press, 1986.

- MOORE, L. *The growth and structure of international trade since the Second World War*. New Jersey: Barner & Noble Books, 1985.
- ORENSTEIN, Luís, SOCHACZEWSKI, Antonio C. Democracia com desenvolvimento. In: ABREU, Marcelo P. *A ordem do progresso, cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.
- PINHO NETO, Demosthenes M. O interregno Café Filho, 1954-55. In: ABREU, Marcelo P. *A ordem do progresso, cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.
- _____. *Export pessimism and trade strategies: the post Bretton Woods world economy*. Trabalho apresentado no Congresso Anual da Latin American Studies Association. Los Angeles, Sept. 1992.
- SCAMMELL, W. M. *The international economy since 1945*. San Martin's Press, 1984.
- SOLOMON, Robert. *The international monetary system 1945-1981*. Harper & Row, 1982.
- UNITED NATIONS. *World economic survey*. 1962.
- UNITED STATES/NATIONAL SECURITY COUNCIL. Foreign aid and economic defense policy. In: *Foreign relations of the United States*. Washington, D. C., 1955/57, v. VI
- _____. Review of basic national security policy: foreign economic issues relating to national security. In: *Foreign relations of the United States*. Washington, D. C., 1955/57, v. X.
- UNITED STATES/AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *U.S. overseas loans and grant: obligations and loan authorizations, July 1, 1945-June 30, 1971*. Washington, D. C., May 24, 1972.
- VIANNA, Sergio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.
- WALTER, Ingo. Nontariff barriers and the export performance of developing economies. *American Economic Review*, May 1971.