

Câmbio: uma questão da política

Esther Kuperman

Historiadora, Doutora em Ciências Sociais pela UERJ

estherkuperman@gmail.com

Resumo

Apesar de serem consideradas do campo da economia, as políticas cambiais são resultantes de disputas entre diferentes grupos de interesses presentes no interior das agências do Estado. Este artigo demonstra como, a partir da década de 1950, o controle destas agências estatais esteve nas mãos de empresários de diferentes setores, portanto, as políticas públicas, especialmente as que diziam respeito ao câmbio, refletiam e ainda refletem os interesses do campo hegemônico..

Palavras-chaves: *Políticas cambiais, políticas públicas, agências do Estado, grupos de interesse.*

Abstract

Although exchange rate policies are considered part of the field of economics, they are the result of disputes among different interest groups present within state agencies. This article demonstrates how, from the 1950s, the control of these state agencies was in the hands of businessmen from different sectors. Therefore, the public policies, especially those related to exchange rates, reflected and still reflect the interests of the hegemonic

Key words: *Policies, foreign exchange, public policy, state agencies, interest groups.*

O que faz andar o barco não é a vela enfundada, mas o vento que não se vê.

Platão

A historiografia brasileira carece de pesquisas sobre história cambial. Trata-se de um assunto novo, que poderá concorrer para uma melhor compreensão das bases sobre as quais se assentam as relações sociais e as estruturas jurídico-políticas brasileiras. Como contribuição para a produção deste campo de pesquisa, examinamos as políticas cambiais dos anos cinquenta, que consideramos serem fermentas para o entendimento das mesmas políticas nas décadas posteriores, em especial nos dias de hoje.

Acreditamos que as oscilações da moeda, especialmente o dólar (referencial monetário para todo o comércio internacional no período em questão) em relação à moeda nacional, expressam interesses dos diferentes setores do empresariado brasileiro e que tais interesses têm como desdobramento as políticas cambiais, cujas definições se encontram no interior das agências do Estado. Daí sua importância como objeto de estudo.

A política cambial constitui um dos principais instrumentos através do qual o Estado regulamenta algumas relações econômicas. Em uma sociedade capitalista, tais relações serão geradoras de benefícios para classes ou frações de classe, especialmente para aquelas que detêm o controle das instituições promotoras destas políticas – as agências estatais. Na década de 1950 – período que analisamos – é possível identificar pressões realizadas pelos diversos setores e grupos de interesse, com o objetivo de garantir uma política cambial que atendessem às suas demandas.

Para os exportadores de produtos agrícolas, especialmente os cafeicultores, a valorização do dólar frente ao cruzeiro¹ era decisiva, pois garantia bons lucros na venda da safra. Para o empresariado industrial, esta mesma valorização do dólar poderia significar o encarecimento dos insumos necessários à manutenção da produção, portanto, do ponto de vista deste setor, interessava que o cruzeiro estivesse valorizado frente à moeda americana. Para os demais setores da população, a valorização do dólar também tinha seu significado: para os trabalhadores, mais alto o preço do dólar, maior seria o custo de produtos importados e também o do petróleo, o que, por si só, já constituía fator de encarecimento do custo de vida, não só por interferir no preço do seu transporte, como também por ser um dos componentes do custo das mercadorias.

Toda eleição das políticas econômicas resulta de uma hierarquização de objetivos. Estes, por sua vez, refletem as pressões dos diferentes grupos de interesse em torno da ação governamental e tais pressões têm sua origem nos diferentes setores da sociedade, desde os empresários aos trabalhadores, e são produzidas pelas instâncias de representação de classe de cada um destes setores.

As taxas de câmbio são uma variável importante na política econômica. Nos anos 50 a valorização ou a desvalorização do dólar refletiam diretrizes governamentais – ora ligadas ao incentivo à importação de insumos para a indústria, ora ligadas à lucratividade do setor exportador – especialmente aquele ligado à cafeicultura –, que não deixou de constituir a base de nossa pauta de exportações, no que diz respeito aos produtos agrícolas.

Na segunda metade da mesma década, em virtude das dificuldades geradas pela Segun-

1 Moeda vigente no Brasil de novembro de 1942 a fevereiro de 1967, de maio de 1970 a fevereiro de 1986 e de março de 1990 a julho de 1993.

da Guerra Mundial, as políticas públicas encontravam-se sujeitas a mudanças bruscas, decorrentes, principalmente, dos problemas gerados pelas oscilações da economia internacional. Este fator dificultava o planejamento e o controle governamental sobre as transações comerciais.

Desde 1945 até o final dos anos 80, identificamos uma característica básica nas políticas cambiais brasileiras: as taxas de câmbio eram atribuição governamental, o que significava controle estatal da cotação do dólar. Tal controle era feito através da SUMOC ², até 1965 e, após a transformação desta Superintendência, pelo próprio Banco Central. Neste período o Brasil não havia adotado o regime de câmbio flutuante e o dólar possuía conversibilidade reduzida. Mas, desde 1945 até o ano de 1953, a intervenção governamental no câmbio contribuiu para a ocorrência de alguns eventos, conhecidos como colapsos cambiais, ocorridos em 1951 e 1952.

Em função destes momentos de extrema tensão nas questões relativas à moeda, as medidas voltadas para o controle e direcionamento do valor do câmbio passaram a ser motivo de disputa no espaço onde elas eram definidas: a SUMOC. Desde aquele período, nos vários momentos em que despontam crises cambiais ou movimentos bruscos de alta na cotação do dólar, era através da SUMOC, e depois da agência de Estado que irá se constituir a partir desta Superintendência, o Banco Central, que os setores interessados no direcionamento do câmbio atuavam. Nos dias de hoje, o controle do Banco Central tem importante significado para as disputas em torno da cotação cambial. Embora tenhamos, a princípio, uma política de câmbio flutuante, as oscilações na cotação da moeda ainda se mantêm sob o controle do BC, que exerce este domínio através da compra ou da venda da moeda, atuando através

² Superintendência da Moeda e do Crédito, departamento do Banco do Brasil criado em 1945, que em 1964 foi transformado no Banco Central do Brasil, através da Lei n. 4595.

da redução ou aumento da oferta de moeda no mercado.

Muitos autores atribuem a crise cambial brasileira do início dos anos 50 à Guerra da Coreia, mas também apresentam como estopim deste processo o crescimento das importações, especialmente em virtude da “boa vontade” governamental para com as licenças para importação, durante os anos 40. Como o aumento das importações apontava para um volume maior de itens relacionados aos maquinários e produtos dirigidos às indústrias de bens de produção, esta liberalização, na prática, pode ser interpretada como uma orientação no sentido de incentivar o crescimento industrial, pois tinha a capacidade de reduzir o custo dos insumos industriais. Mas a desvalorização do dólar tinha seus efeitos na exportação de produtos, especialmente na agricultura. Este contraste corrobora a idéia de que a cotação do câmbio e as licenças para a importação definiam o fortalecimento deste ou daquele setor no interior do aparelho de Estado.

Desde o final de 1950, com a constituição da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos³, houve uma significativa mudança nas relações entre os dois países, não só através de uma alteração na atitude dos EUA, ampliando os in-

³ A Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico era parte do plano norte-americano de assistência técnica para a América Latina, conhecida como Ponto IV. Foi formada pelos técnicos brasileiros Eugênio Gudin, Octávio Gouveia de Bulhões e Valder Lima Sarmanho, e encarregada de estudar os pontos prioritários que deveriam compor um projeto de desenvolvimento do país. Um dos resultados do trabalho da Comissão foi a criação, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 20 de junho de 1952. O BNDE tinha a incumbência de financiar e gerir recursos captados no Brasil, no Eximbank e no BIRD para esses projetos, mas durante o governo Vargas somente 181 milhões foram concedidos pelos bancos estrangeiros e nem todos os projetos receberam financiamento. A Comissão Mista foi dissolvida em e apresentou seu último relatório em 1954, já no governo Café Filho, para o Ministro da Fazenda, Eugênio Gudin. O relatório limitou-se a dois pontos, considerados prioritários: transportes e energia. O grupo de brasileiros que participou da Comissão, mais tarde, fundou a Consultec, empresa privada que elaborou todos os projetos para o BNDE. O grupo também serviu de base para o Conselho de Desenvolvimento econômico que, por sua vez, preparou o Programa de Metas do Governo Kubitschek. Após a dissolução da CMBEU, o BNDE levou adiante as negociações para a execução dos projetos recomendados. Apud: ABREU, Alzira Alves et al. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro Pós 30. Volume II. Rio de Janeiro: FGV/Positivo. 2001. p.1466-1468.*

vestimentos no Brasil, especialmente aqueles destinados à infra-estrutura, mas também porque a maioria dos projetos industriais e de infra-estrutura seriam financiados pelo Eximbank⁴. Neste período os preços internacionais do café estavam em alta, o que, na prática, representava alívio na situação das transações externas. Estas, entre outras razões levaram o governo a manter a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada, mantendo, também, o regime de concessão de licenças para importar. Na prática, havia uma política de liberalização das importações pela via cambial, o que também refletia os interesses do setor industrial, uma vez que estas diretrizes reduziam os custos de produção.

Segundo Vianna, esta liberalização pode ser explicada, do ponto de vista interno, pelos seguintes fatores:

(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; VIANNA, 1990, 126).

Embora Vianna não explicita que esta liberalização através do câmbio era resultante de pressões políticas, especialmente por parte dos setores da burguesia vinculados à indústria, há um indicativo interessante de que esta medida

⁴ Eximbank (Export and Import Bank of the United States): criado em 1934, o Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos com o objetivo de financiar programas de governos e empresas estrangeiros associados à compra de equipamentos e serviços norte-americanos. Sua atuação tem se concentrado nos países do Terceiro Mundo.

pode ser atribuída a estes grupos: a presença de Ricardo Jafet⁵ na presidência do Banco do Brasil, instituição que possuía o controle do crédito em detrimento do Ministério da Fazenda.

A política de “liberalização” cambial e aduaneira, segundo alguns analistas, foi responsável pelo aumento das importações, o que explicaria, especialmente para Horácio Lafer⁶ e os partidários da contenção creditícia, o aumento da inflação. Para Vianna, a conjuntura econômica do início do ano de 1953 pode ser caracterizada pelo aumento da inflação, pelo colapso cambial, e pela acumulação do que ele denomina de atrasados comerciais. Segundo o autor, tais fatores abalaram o projeto de saneamento econômico. (VIANNA, 1990, 131)

Para fazer frente a esta crise, o Congresso aprovou, em dezembro de 1952 a Lei 1807, ou Lei do Mercado Livre⁷, uma alteração da política de câmbio fixo e utilização das licenças de importação, que passou a vigorar em janeiro de 1953. Esta lei criava taxas distintas para certas importações e exportações, com o objetivo de garantir o escoamento dos produtos gravosos⁸ e diminuir a capacidade de importar, através do

⁵ Em sua gestão à frente do Banco do Brasil, Jafet promoveu uma política de expansão do crédito, o que levou à incompatibilização com o então Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, defensor de uma política antiinflacionária que tinha como principais instrumentos a contenção do crédito. Também foi atacado pela oposição a Vargas, que o acusava de favoritismo na concessão de créditos ao jornal Última Hora, de propriedade de Samuel Vainer, periódico criado como contraponto aos demais jornais, com o objetivo de apoiar o presidente. Estes fatores levaram ao afastamento de Jafet da diretoria do Banco do Brasil, mas já o identificam como defensor das teses desenvolvimentistas e da ampliação da participação do Estado na economia.

⁶ Horácio Lafer era empresário do grupo Klabin-Lafer, foi Ministro da Fazenda nomeado em 1951 por Getúlio Vargas. Em 1959, como porta-voz do Presidente Juscelino Kubitschek, foi à Câmara dos Deputados defender a ruptura com o FMI. Em seguida foi nomeado Ministro das Relações Exteriores, cargo no qual atuou com um perfil de desenvolvimentista favorável à participação do capital estrangeiro, criando a Comissão de Política Econômica Exterior deste Ministério. Apud. ABREU, Alzira Alves de. et al. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. Rio de Janeiro: FGV/Positivo. V III. 2002, p.2998-3001

⁷ A Lei 1807 instituiu o sistema de taxas múltiplas de câmbio, algumas até flutuantes. Permitia às mercadorias que não excedessem 4% do valor médio do total de exportações realizar parte das divisas obtidas no exterior fora do controle governamental.

⁸ É denominada gravosa toda mercadoria exportável que, dado o seu alto custo de produção, não pode competir, no mercado internacional, com os similares estrangeiros, ficando, assim, na dependência de medidas protecionistas por parte do governo.

deslocamento, para o mercado livre, da terça parte do valor total das importações. Tal modificação na política cambial encerrava um longo período de taxa de câmbio fixa, que tinha vigorado desde 1939.

Como consequência da Lei 1807 sobreveio uma desvalorização do cruzeiro em relação ao dólar. A valorização do dólar, por sua vez, teve como principal decorrência o encarecimento das importações e a maior lucratividade para as exportações. Esta situação comprometia a política de incentivo ao crescimento industrial, portanto, teve curta duração: em meados de 1953, Horácio Lafer e Ricardo Jafet foram substituídos. O Ministério da Fazenda passou para as mãos de Oswaldo Aranha e o Banco do Brasil ficou sob a presidência de Marcos de Souza Dantas.

Na nova gestão, o colapso cambial serviu como justificativa para a redução das despesas do setor público, em particular os gastos com investimentos. Cortar investimentos significa, na prática, reduzir a capacidade de atuação do Estado como agente econômico. No entanto, esta maré de medidas de política econômica, cujo objetivo era reduzir o déficit público e solucionar a crise cambial, levou também à criação, em 9 de outubro de 1953, da Instrução 70 da SUMOC. Esta instrução estabelecia nova regra para o câmbio, sob maior controle governamental, beneficiando o setor industrial.

Através da Instrução 70, o câmbio subvencionado estava extinto e era inaugurado um sistema de taxas múltiplas. Desta forma, o governo distribuía divisas disponíveis em lotes, sendo a taxa de câmbio para cada categoria determinada por meio de leilões. Tais lotes eram constituídos por bens considerados essenciais ou não. Neste sistema, que durou, com algumas alterações, até 1957, o governo fixava a quantidade de divisas distribuídas, mas não o valor da moeda estran-

geira. No entanto, a quantidade de divisas atribuída a cada mercadoria já determinava o valor da moeda, pela escassez ou pelo aumento da oferta. Caso fosse em menor quantidade que a demanda existente em algum ramo, geraria uma valorização do dólar para aquele setor da economia.

Procurando não desencorajar demasiadamente as importações necessárias à industrialização, a Instrução 70 era uma tentativa de produzir estabilidade financeira. Mas, a intenção de Aranha e Dantas era tornar as exportações brasileiras mais acessíveis ao mercado internacional e reduzir as importações (especialmente as de bens de consumo), bem como proteger a indústria e a balança comercial.

Para Vianna (1990), a Instrução 70 pode ser entendida como uma medida cuja meta era a estabilização monetária. Tendo como objetivo principal a política de câmbio referenciada no sistema de taxas múltiplas, a Instrução buscava minorar o desequilíbrio cambial e combater a tendência de aumento da inflação do final da década anterior. Apesar de ter funcionado, na prática, como incentivo ao processo de substituição de importações (servindo, portanto, de apoio à indústria), não impediu que a situação financeira do país continuasse instável. De nossa parte, consideramos que esta medida também expressa o peso político do empresariado ligado à indústria, que tinha espaço considerável na sociedade política neste período.

Segundo Almeida (2006), os “liberais” brasileiros, em defesa da reforma cambial, afirmavam que o processo de industrialização, pela via da substituição de importações, seria o responsável pela instabilidade financeira e pelo desequilíbrio na balança de pagamentos, na medida em que o câmbio, sobrevalorizado, não favorecia as exportações.

O que os “liberais” preconizavam era uma mudança nos rumos do câmbio, uma valorização da moeda nacional e a eliminação dos impostos – via confisco cambial. Tais medidas eram atribuição do Banco do Brasil, através de um de seus departamentos: a SUMOC. Portanto, o controle do Banco – conseqüentemente da Superintendência - representaria, a prerrogativa de dar a direção do processo e determinar a forma como seria feita a reforma cambial.

Além da questão cambial e do domínio do déficit público, o controle do Banco do Brasil, responsável pela condução da política monetária, através de um de seus departamentos – a SUMOC – era o objetivo de Oswaldo Aranha. Isto vai ficar claro quando, também em outubro de 1953, o então Ministro da Fazenda - através do Plano Aranha - propôs a subordinação do Banco do Brasil ao seu Ministério. A proposta tinha por justificativa reduzir a possibilidade de conflitos como os que haviam ocorrido entre o ex-ministro da Fazenda, Horácio Lafer, e o ex-presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet, e que, segundo o próprio Aranha, haviam sido entraves para a estabilização fiscal. Tratava-se de uma iniciativa cujo intuito era garantir o controle sobre a política monetária e cambial – os empréstimos e o valor do dólar. É através deste processo que o conflito pelo controle destas agências do Estado, a Superintendência da Moeda e do Crédito e o Banco do Brasil, e de suas funções, se torna explícito.

O Plano Aranha não resultou em maior controle do Ministério da Fazenda sobre o Banco do Brasil, nem em redução do déficit monetário ou das disputas. Este fracasso pode ser, em parte, explicado pela mudança nas relações entre o Brasil e os EUA, especialmente em virtude da eleição do republicano Eisenhower para a presidência dos Estados Unidos. Desta mudança no comando da política norte-americana resultaram

duas novidades: o acirramento da Guerra Fria, com a conseqüente decisão de prioridade para o combate ao comunismo e o abandono da política de Truman ⁹, o que significou a retirada dos financiamentos para os projetos elaborados pela Comissão Mista Brasil Estados Unidos.

A nova orientação norte-americana em relação aos financiamentos governamentais para países do terceiro mundo coincidiu com a adoção, por parte do Eximbank, de condições duras para os empréstimos destinados a saldar dívidas comerciais e o encerramento dos trabalhos da CMBEU. O encerramento da Comissão, por sua vez, teve como desdobramento o fortalecimento das posições do Banco Mundial. Para a economia brasileira esta situação não era nada favorável, pois, segundo Vianna, as taxas de juros do Eximbank eram mais baixas e suas condições de financiamento mais suaves que as do Banco Mundial (VIANNA, 1990).

Não podemos explicar esta alteração nas relações Brasil-EUA, o fim da CMBEU ou qualquer outra mudança de rumo nas orientações da política econômica, através de uma modificação na correlação de forças interna ou a uma atitude nacionalista de Vargas. Tais alterações devem ser atribuídas muito mais à mudança no governo norte-americano e à tentativa do Banco Mundial de ampliar sua tutela sobre as políticas econômicas dos países que demandavam crédito, bem como ao conflito entre o Eximbank e o próprio Banco Mundial. O novo governo norte-americano colocou-se explicitamente a favor das posi-

9 A política externa adotada pelo Governo Truman em relação aos países do bloco capitalista teve início com o discurso de Truman, em 12 de Março de 1947, diante do Congresso Nacional dos EUA, no qual o presidente assumiu o compromisso de defender o mundo capitalista contra o comunismo. A política de Truman visava conter o avanço do socialismo e a expansão da área de influência da União Soviética. A ajuda americana iniciou com a concessão de créditos para a Grécia e a Turquia e prosseguiu com a colaboração financeira dos Estados Unidos na recuperação da economia dos países europeus. No campo econômico a Doutrina Truman foi responsável pelo chamado Plano Marshall, mas a ajuda americana não se limitava ao campo econômico, estendendo-se ao campo militar, o que deu origem à Guerra Fria.

ções do Banco Mundial, o que resultou em endurecimento das condições para a concessão de empréstimos. Tais fatores também contribuíram para o acirramento da crise cambial no Brasil.

No ano de 1954, em virtude da crise e das pressões dos setores contrário às políticas econômicas implantadas em seu governo, Vargas suicidou-se e tomou posse o vice-presidente, Café Filho. Seu governo iniciou-se sem que os problemas relativos ao câmbio e ao déficit tenham sido resolvidos. Café Filho nomeou para o Ministério da Fazenda, Eugênio Gudin, que nomeou Clemente Mariani¹⁰ para o Banco do Brasil e Octávio Gouvêa de Bulhões para a SUMOC. O tripé que passou a comandar a economia brasileira a partir de 1954 possuía em comum alguns princípios: a crítica às políticas de desenvolvimento e de apoio às empresas públicas, a defesa do ingresso de capitais estrangeiros, a defesa da importância da agricultura brasileira frente à indústria, além da redução do crédito como ferramenta para o controle da inflação, e a convicção de que era preciso reduzir a participação do Estado na economia.

Tendo como principal proposta o combate à inflação e o equilíbrio do déficit, o novo Ministro da Fazenda, Eugênio Gudin, baixou nova medida, através da SUMOC: a Instrução 113. Esta Instrução criava condições atraentes para o capital estrangeiro no país, através da concessão de licença, sem cobertura cambial, para importação de maquinaria para empresas estrangeiras associadas a empresas nacionais.

A Instrução 113 harmonizava-se aos in-

10 Clemente Mariani foi deputado constituinte de 1946, saindo para assumir o Ministério da Educação e Saúde Pública, a convite do presidente, Eurico Dutra. No governo Café Filho foi convidado pelo Ministro da Fazenda, Eugênio Gudin, para assumir a presidência do Banco do Brasil. Manteve-se no cargo até a posse de João Goulart, quando voltou às suas atividades empresariais, quando criou um banco de investimento e de uma companhia financeira, ligados ao Banco da Bahia. Apud: ABREU. Alzira Alves de et alii. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro Pós-30. Rio de Janeiro: FGV/Positivo. 2001. Volume III. Pág. 3564 a 3568.

teresses representados por Gudin no Ministério da Fazenda e suas idéias a respeito da validade do capital estrangeiro:

Para atrair capital estrangeiro uni ou multinacional, devemos proporcionar: a) Instituições estáveis, com “regras do jogo” também estáveis em relação ao capital alienígena. b) Boa acolhida para a empresa afluente, dando-lhe as facilidades e proteção usuais. c) Liberdade de entrada como de saída para as reservas necessárias (GUDIN, 1978).

Gudin possuía enorme prestígio junto à comunidade financeira internacional. Sua defesa intransigente da importância do capital estrangeiro como fator necessário ao desenvolvimento estava explícita em seus trabalhos:

Em recente visita a Brasília, o Presidente do Conselho Diretor do City Bank felicitou os brasileiros “*por não mais considerarem o investimento estrangeiro como uma ameaça a sua autonomia, e sim como expressão da confiança mundial em sua florescente economia.*” Para quem, como eu trabalha durante mais de meio século procurando esclarecer a opinião do país no sentido de acolher a colaboração de uma quota de poupança estrangeira e de desfazer o fantasma do perigo do capital invasor, é decerto confortador assinalar essa evolução da nossa mentalidade, acabando por compreender o quanto pode o capital externo contribuir para acelerar o desenvolvimento econômico nacional, tão carente de poupança e de tecnologia. (GUDIN, 1978)

No entanto, apesar de todo este prestígio do Ministro, especialmente junto aos organismos financeiros internacionais, isto não foi suficiente para a obtenção de recursos junto a estas instituições. Cabe creditar este fato especialmente à mudança de orientação norte-americana, advinda com a eleição dos Republicanos, em 1953. Ao mesmo tempo, o desequilíbrio, resultante da redução das exportações de café, aprofundou a cri-

se cambial brasileira. Foi justamente o momento em que medidas de caráter mais efetivo, no sentido de captar investimentos externos, se faziam necessárias. Daí a adoção da Instrução 113. Mesmo sendo defendida pelo Ministro como medida de solução de longo prazo para a crise cambial e para o financiamento da industrialização, a Instrução 113 só foi possível em virtude do controle do Banco do Brasil e da SUMOC pelos intelectuais organizadores que apontavam para um processo de desnacionalização da economia brasileira como condição para o desenvolvimento:

O nacionalismo exclusivista apresentava os argumentos mais curiosos. Um era o imperativo de se manterem no país os *centros de decisão*. Não foi fácil convencer esses nacionalistas bravios de que esses *centros de decisão* sempre estiveram nas mãos do governo, que empunha um arsenal de instrumentos com que pode afirmar sua soberania: tarifas aduaneiras, Cacex, Conselho de Desenvolvimento, política fiscal e outras glórias (GUDIN, 1978).

A busca de equilíbrio monetário era a justificativa para a adoção da Instrução 113, mas seus reflexos, ainda durante o governo Café Filho, e mais tarde ao longo do governo JK, demonstram ter sido uma medida cujo principal objetivo era a atração de investimentos estrangeiros, como contraposição à política de redução dos créditos implementada pela gestão de Gudin.

As declarações do Ministro ao jornal O Estado de São Paulo também são bastante esclarecedoras quanto às suas intenções:

Aplicação de capitais

Quanto às aplicações de capitais estrangeiros e nacionais, assegurou que amanhã ou depois deverão ser baixadas as instruções da SUMOC sobre o assunto. “Será regulamentada – declarou – a questão das aplicações de capitais estrangeiros destinados ao Brasil com capitais exclusivamente alienígenas, e não ca-

muflados. Também o capital nacional, interessado em adquirir aparelhamentos novos – não a compra de uma máquina ou de um caminhão – mas sim de um conjunto de aparelhamentos ou de uma fábrica completa, ou ainda, de um adicional completo – será regulamentada quando se tratar de financiamento.”

Financiamento da produção

Indagado sobre o decreto do financiamento da produção que vem sendo reclamado pelos produtores paulistas, o sr. Eugenio Gudin respondeu que o projeto foi submetido à apreciação de novo Conselho de Abastecimento, tendo sofrido ali a demora necessária ao estudo da matéria. “No momento – informou – já se encontra de volta o projeto, tendo sido realizada uma sessão para o debate final e encaminhando-se para o próximo despacho sua sanção.”¹¹

Segundo Almeida (2006, 107), o total dos investimentos estrangeiros no Brasil, facilitados pela Instrução 113, chegou à cifra de US\$401 milhões de dólares, de um total de 565 milhões, no período entre 1955 e 1960. Isto demonstra o significado da Instrução 113 para a internacionalização da economia brasileira.

Em declaração ao mesmo jornal, Bulhões, Superintendente da SUMOC, afirmava:

Várias são as empresas estrangeiras que se mostram interessadas em trazer conjuntos de equipamentos para instalar novas fábricas no Território Nacional. Poder-se-ia condenar o ‘investimento’ se se tratasse da simples entrada de um ou outro equipamento. Seria essa importação uma entrada sem pagamento de ágios que, na falta de uma adequada tarifa alfandegária, tem hoje um aspecto protecionista que não podemos esquecer. Tratando-se, porém, como disse, de uma fábrica inteira, a possibilidade desse conjunto, contendo um ou outro equipamento produzido no País, é menos condenável do que proibir-se a entrada de todo

¹¹ DECLARAÇÕES DO MINISTRO GUDIN SOBRE AS PROVI-DÊNCIAS DO GOVERNO. As aplicações de capitais estrangeiros e nacionais. Vai à sanção o decreto sobre o financiamento da produção. Jornal O Estado de São Paulo: São Paulo, Terça Feira, 18 de Janeiro de 1955, Página 36.

esse conjunto com o receio infundado de prejudicar-se a indústria nacional.¹²

Fica claro que a política desenvolvida durante este período tinha por objetivo primordial facilitar o ingresso de capitais estrangeiros. Mas, quando imaginamos que o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo iria combater este tipo de orientação, nos deparamos com o pronunciamento favorável do seu presidente. No dia 27 de janeiro, o Estado de São Paulo, publicava matéria com o pronunciamento do presidente do Centro das Indústrias:

Julgamos também muito oportunas as observações de s.Exsa. sobre as diretrizes da Superintendência da Moeda e do Crédito à política de crédito, pronunciando-se decididamente em prol da seleção de crédito, salientando que já é tempo de complementar as medidas postas em execução pela SUMOC quanto à economia privada, com providências enérgicas relativas ao saneamento do orçamento federal, mediante a redução das despesas públicas. É oportuno acrescentar que, quanto a essa questão, tal apelo não significa uma crítica ao Sr. Ministro da Fazenda, mas ao contrário, um reforço de sua posição por parte de um líder de inegável prestígio das classes produtoras.¹³

No mesmo dia, a diretoria da então denominada Federação das Indústrias do Distrito Federal (Rio de Janeiro) reuniu-se e decidiu convidar o Sr. Octávio Gouvêa de Bulhões para realizar uma conferência neste órgão. Ela versou sobre a Instrução 113, objeto de críticas contundentes por parte destes empresários. A diretoria também deliberou que iria convocar dois representantes do Conselho de Exportação da entidade para “trabalharem” no órgão [na SUMOC],

12 O sentido das últimas instruções da SUMOC: Declarações do sr. Otávio Gouveia de Bulhões, diretor executivo daquele órgão. *Jornal O Estado de São Paulo*, São Paulo, Quinta Feira, 20 de janeiro de 1955, p. 44.

13 As forças econômicas e o governo federal. O pronunciamento do presidente do Centro das Indústrias – Política cambial e de crédito, orçamento federal e entrada de capitais. *Jornal O Estado de São Paulo*, São Paulo, Quinta Feira, 27/01/1955. p. 5

com o objetivo de obter alterações na Instrução que seriam do interesse da indústria. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 27/01/1955)

Estas deliberações mostram que não se trata de um discurso nacionalista, mas explicitamente classista, que também descortina a participação de membros da Federação em agências do Estado, como é o caso do Sr. Renato Heinzelmann, integrante da Federação e que faz parte do comitê especial da CACEX. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 11/01/1955)

A participação de um membro da Federação das Indústrias do Distrito Federal na CACEX possibilitou, ainda antes do lançamento da Instrução 113, um debate nas dependências da Federação sobre os problemas voltados para a exportação de produtos industriais. Na verdade, o debate versava sobre o preço do dólar, ou seja, sobre as formas como o governo pretendia lidar com a questão cambial, o que era vital para empresários que pretendiam adquirir maquinário no exterior. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 11/01/1955)

O apoio destes industriais às políticas implementadas pelo governo Café Filho era explícito. Na reunião do Conselho de representantes do dia 11 de janeiro de 1955, eles lembraram que *devemos também telegrafar ao Sr. Ministro da Fazenda, congratulando-nos com S. Excia, pela entrevista que deu a respeito do novo tratamento que o governo pretende adotar para com os investimentos estrangeiros em nosso país*. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 11/01/1955)

Ao contrário do que se poderia supor, os industriais brasileiros, já àquela altura, se posicionavam contra o que eles denominam de

“intervenção estatal acentuada”, além disso, se ressentiam com as restrições impostas pela Instrução 113 ao financiamento de suas empresas com capital internacional:

O Sr Mario Ludolf manifesta-se contra essas congratulações, de vez que o critério anunciado pelo Ministro da Fazenda estabelece distinção entre as indústrias novas e as já existentes, pois a fórmula só tem interesse para indústrias que venham a estabelecer-se no país, de atividades ainda não exercidas, pois do contrário, a concorrência será evidente e fatal. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 11/01/1955)

Na verdade, os industriais não estavam se contrapondo às facilidades criadas pela Instrução 113 ao ingresso de capitais estrangeiros, ou seja, não era um discurso nacionalista. Eles não discordavam quanto à participação do capital estrangeiro, mas reivindicavam regras que preservassem seus interesses, sem impedir a entrada de capital estrangeiro. O que estes empresários criticavam era a impossibilidade de utilizarem esta Instrução para captar financiamentos externos. O que pretendiam era exercer sua influência para garantir modificações nesta política, de forma a abrir espaço para a associação com os capitais internacionais. A participação de membros da Federação nos embates que se desenrolavam no interior da sociedade política fica demonstrada, quando, na mesma ata, podemos ver as formas de pressão exercidas pelos industriais em relação à Instrução 113:

O economista Knaack de Souza¹⁴ responde a várias perguntas que lhe são dirigidas pelo plenário e comenta a Instrução cento e treze, que se refere a investimentos de capital estrangeiro no país, aludindo, por fim, a uma emenda apresentada pelo Senado ao projeto de lei que prorroga o regime de licença prévia, emenda esta essencialmente perigosa e até inconstitucional, pois que delega poderes ao Exe-

cutivo para estabelecer sobretaxas de câmbio, caso este resolva extinguir o sistema de licitação atualmente em vigor. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 11/01/1955)

Em abril de 1955, Gudin demitiu-se do Ministério da Fazenda. Os motivos de sua saída ainda não são um consenso entre aqueles que se debruçam sobre este período. Alguns acreditam que sua saída foi impulsionada pelo pedido de substituição da presidência do Banco do Brasil, outros pensam que o estímulo para que Gudin deixasse o cargo foram as reclamações dos cafeicultores contra o chamado confisco cambial. Quanto a este último motivo, consideramos que, por ser um quadro ligado aos interesses do café, seu nome não seria alvo de veto por parte dos cafeicultores. Observamos que as pressões, por parte do empresariado industrial, no sentido de garantir acesso mais amplo aos investimentos estrangeiros, poderiam ter tido peso político suficiente para derrubar o Ministro da Fazenda. Em abril do mesmo ano, a Federação posicionava-se a respeito da demissão de Gudin do Ministério da Fazenda:

O G^{al} Octacílio Almeida, a propósito da demissão do Ministro da Fazenda, pede que a Casa pleiteie a permanência do diretor da CACEX, homem digno, que vem desempenhando o cargo de acordo com os altos interesses do país e em consonância com as aspirações das classes. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 05/04/1955)

Na verdade, mais importante que a dignidade do diretor da CACEX, seriam os interesses de classe, e a manutenção de um representante destes interesses na agência. O que eles desejavam era *a continuidade de um programa e não a simples permanência de um homem no cargo*. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 05/04/1955)

¹⁴ José Octávio Knaack de Souza era economista e pertencia à Confederação Nacional da Indústria.

Do que estes empresários se ressentiam era uma maior participação nas agências do Estado:

Agora mesmo está informado de que os ministros para assuntos econômicos do Itamaraty não são economistas e muitos deles são até estrangeiros, desconhecendo por completo as necessidades nacionais e as coisas do Brasil. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 12/04/1955)

Porque, na verdade, sabiam que era na sociedade política que seus interesses deveriam ser defendidos:

O Sr. José Pironnet solicita à Mesa providências no sentido de que o Governo não utilize a Instrução 113 da Sumoc, que permite a importação de máquinas, sem cobertura cambial, para instalação de novas indústrias no país, sem ouvir a Confederação Nacional da Indústria. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 20/07/1955)

Para o presidente da Confederação Nacional do Comércio, que defendia a mínima intervenção do Estado na economia, a mudança das regras para as importações era proveitosa, do ponto de vista dos exportadores:

O presidente da Confederação Nacional do Comércio, sr. João de Vasconcelos, falando à reportagem sobre as duas instruções que acabaram de ser baixadas pela SUMOC, afirmou que os primeiros pronunciamentos recebidos são favoráveis às medidas adotadas ali, destacando-se que pela primeira vez ficou estendida aos produtos gravosos o sistema de exportações até agora vigente para a exportação do café.¹⁵

Os representantes da Indústria da Fiação e Tecelagem em Geral de S. Paulo também eram contrários à intervenção do Estado na economia, ao mesmo tempo, reclamavam da nova Instrução

e clamavam por uma política que fosse representativa de seus interesses:

Sobre os reflexos da Instrução 113 da SUMOC, observou-se que a indústria têxtil vem há muito pleiteando a inclusão de teares automáticos na terceira categoria de importação, o que modificaria o conceito de licença e financiamento desse material. Acreditam os industriais que a nova instrução tenha dificultado ainda mais a importação.¹⁶

Em outubro de 1955, o Conselho de Representantes da Federação das Indústrias do Distrito Federal reunia-se mais uma vez, sem chegar a um acordo sobre a melhor forma de enfrentar a nova política cambial. Uma parte defendia que na Carta de Princípios da Indústria - a ser discutida por todos os empresários ligados a este setor - fosse incluída a prioridade para a indústria de base e de máquinas, especialmente quanto aos investimentos feitos pelo capital estrangeiro. Outros industriais consideravam que não se deveria restringir os investimentos estrangeiros a toda a produção, mas apenas a um setor da indústria. Sem fechar uma posição unificada, os industriais do Rio de Janeiro encerraram a reunião. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 18/09/1955)

Em dezembro de 1955, na reunião do mesmo Conselho de Representantes, o Sr. Álvaro Ferreira da Costa relatou que um dos membros da Federação já havia conseguido barrar a entrada de uma empresa mexicana de equipamentos para montagem de rolhas, mas que a partir da Instrução 113, a empresa teria obtido facilidades para conseguir se instalar no Brasil. E reportava que várias empresas do ramo estavam se mobilizando para evitar este tipo de ingresso de capital. (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL, 13/10/1955)

¹⁵ Manifesta-se o Presidente da CNC. *Jornal O Estado de São Paulo*. São Paulo, Quinta Feira, 20 de janeiro de 1955, Página 44.

¹⁶ A Instrução 113 da CACEX e a indústria têxtil. *Jornal O Estado de São Paulo*. Sábado, 22 de Janeiro. P.11.

Não seria de espantar que o discurso de posse do Ministro José Maria Alkmin, reproduzido pelo periódico Observador Econômico, expressasse uma tentativa de equilibrar pólos opostos:

Os tradicionais exportadores de outros produtos agrícolas e de mineração também são atendidos em suas pretensões de ajustamento do valor de suas cambiais à realidade econômica do País. Procuraremos, outrossim, ajustar e possibilitar a exportação de nossos produtos industriais. Destarte, sem prejuízo da exportação agrícola que se desenvolverá com benéfico efeito em sua produção, iniciar-se-á a expansão da exportação industrial. Com isto, adotaremos realmente uma política de desenvolvimento, libertando o País da condição de só exportar café e fazendo com que o aumento da renda proveniente do incremento das exportações não se concentre em determinados setores, dando a estes uma capacidade de ação inflacionária, mas antes se distribua pelos diversos campos da produção.¹⁷

Segundo Almeida (2006, 107), ao “herdar” a Instrução 113 do período anterior, o Governo Kubitschek obteve um excelente instrumento de substituição de importações que também facilitou a importação de equipamentos mediante a emissão de licenças de importação sem cobertura cambial. A Instrução também simplificou o processo burocrático, o que, em última instância, representou um reforço na própria industrialização brasileira, garantindo a entrada de capital estrangeiro para que o crescimento industrial se realizasse de maneira acelerada, como era a proposta do novo governo.

De nossa parte, identificamos que a Instrução 113 expôs os conflitos entre as frações da burguesia que se desenvolviam neste período, na medida em que representou uma reorientação na política cambial: ao desencadear críticas e pres-

sões por parte dos setores que se sentiam prejudicados com a concorrência do capital estrangeiro, poderia ter agradado aos empresários ligados à agricultura. Mas estes não foram beneficiados com a medida e, ao mesmo tempo, também se ressentiam, pois a aceleração no ritmo de expansão industrial levaria a balança a pender mais para o lado da indústria, comprometendo, assim o espaço conquistado e mantido pelo empresariado ligado à agricultura de exportação no interior da sociedade política.

A mudança no sistema cambial ocorrida nos anos 50 não tinha por principal objetivo solucionar os problemas da balança de pagamentos. Na verdade, o que se pretendia era garantir uma ferramenta para a promoção da industrialização, garantindo a participação do capital estrangeiro neste processo. A prova dessa postura está na lei tarifária de 1957 do SUMOC que também permitia a importação de equipamentos sem necessidade de cobertura cambial. Assim, o investidor estrangeiro poderia importar máquinas sob condição de concordar em aceitar pagamento pela participação do capital no empreendimento no qual o equipamento seria utilizado.

Em 1957, ainda durante o governo JK, houve uma mudança básica no sistema cambial brasileiro, com a promulgação da lei 3244, onde foram introduzidas tarifas ‘ad valorem’¹⁸, que elevaram até a 150%, as categorias cambiais, reduzindo de 5 para 2, a categoria geral (matérias-primas, bens de capital), e a categoria específica (eram os bens considerados não essenciais). De 1958 a 1961 o dólar no câmbio livre estava abaixo da taxa aplicada pela categoria geral.

Durante os últimos anos em que vigorou este sistema cambial, o governo cobrou em préstimos compulsórios tanto de exportadores
17 De acordo com o Tesouro Nacional, a expressão ad valorem significa conforme o valor. Assim um tributo “ad valorem” é aquele cuja base de cálculo é o valor do bem tributado. Contrasta com o tributo específico, arrecadado conforme uma dada quantia por unidade de mercadoria.

17 A presença do Estado. Trecho do Discurso de posse de José Maria Alkmin. In: O Observador Econômico - Janeiro de 1956. Ano XXI n. 239. p.15

quanto de importadores. Estes últimos pagavam um imposto denominado de ágio no mercado de leilões e recebiam a moeda seis meses depois. Os exportadores recebiam somente uma fração dos preços da moeda estrangeira em cruzeiros, e o saldo era investido em títulos públicos de seis meses no Banco do Brasil. Tratava-se ainda de forte intervenção estatal no câmbio, tão combatida pela Associação Comercial de São Paulo, mas que apesar das pressões, vigorou no país durante toda a década de 1950.

Somente a partir das novas medidas econômicas implantadas pela equipe que assumiu, em 1964, as rédeas da economia brasileira, destacando-se, entre eles, Octávio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos, as regras cambiais começaram a mudar, culminando com o câmbio livre, adotado no país durante os anos 90.

Bibliografia:

ABREU, Alzira Alves et al. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro Pós 30*. Volume II. Rio de Janeiro: FGV/Positivo, 2001.

ABREU, Marcelo de Paiva (org). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ALMEIDA, Lucio Flavio de: *Uma ilusão de desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2006.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL. Atas das Reuniões do Conselho de Representantes de Janeiro de 1955 a dezembro de 1960. Rio de Janeiro: Arquivo FIRJAN.

GUDIN, Eugênio. *Reflexões e comentários: 1970-1978*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

Jornal O Estado de São Paulo: São Paulo, Janeiro de 1955. Biblioteca Nacional