

## As relações Brasil-EUA e a política econômica do segundo governo Vargas

Sérgio Besserman Vianna\*

O objetivo deste trabalho é demonstrar como as relações do Brasil com os EUA tiveram influência na definição da política econômica do segundo governo Vargas.

Em primeiro lugar apresentamos sinteticamente o projeto de governo assumido por Vargas, a forma pela qual a constituição da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU) influíu em sua definição e como ela nele integrou-se.

Finalmente, discutimos detalhadamente as causas do fim da CMBEU e da interrupção dos financiamentos inclusive aos projetos por ela já elaborados e aprovados. Os principais tópicos abordados são a mudança do governo nos EUA e a tentativa do Banco Mundial de exercer uma função tutorial sobre a política econômica dos países demandantes de crédito, assim como o conflito entre esta instituição e o Eximbank, com inevitáveis reflexos sobre os países da América Latina, em particular o Brasil.

1. Introdução: a CMBEU na formação do projeto de governo do segundo Vargas; 2. O fim da CMBEU: o governo Eisenhower e a nova posição do Banco Mundial.

### 1. Introdução: A CMBEU na formação do projeto de governo do segundo Vargas<sup>1</sup>

A política econômica do segundo governo de Getúlio Vargas tem sido frequentemente apresentada como resultado do confronto entre estratégias distintas (“ortodoxia *versus* nacionalismo”) e/ou posições antagônicas no interior do governo (pastas da Fazenda e do Exterior *versus* assessoria econômica da presidência).

Na verdade, a política econômica neste período, ao contrário de dúbia, era precisa e coerente, tendo sido determinada em consonância com um projeto de governo bem definido, que tornava possível a articulação e hierarquização de forças políticas e interesses divergentes em torno da ação governamental.

O projeto consistia, em linhas gerais, na idéia de dividir o governo em duas fases: na primeira haveria a estabilização da economia, o que, na visão ortodoxa das autoridades econômicas de então, consistia fundamentalmente em equi-

\* Economista do Centro de Estudos Monetários e de Economia Internacional do IBRE/FGV; professor no Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> Este item apóia-se na dissertação de mestrado do autor no Departamento de Economia da PUC/RJ (Vianna, 1986), onde os argumentos e fatos aqui relacionados são desenvolvidos em maior grau de detalhe.

librar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva e, dessa forma, acabar com a inflação. A segunda fase seria a dos empreendimentos e realizações e sua viabilidade deveria ser sustentada por dois pilares; o sucesso da primeira fase e o afluxo de capital estrangeiro para financiamento de projetos industriais de infra-estrutura.

Devido à similitude com o ocorrido nos primeiros governos republicanos da virada do século, este projeto foi comparado pelo ministro da Fazenda de Vargas, Horácio Lafer, aos governos Campos Sales e Rodrigues Alves. Em entrevista para a qual solicitou a aprovação pessoal do presidente, assim Lafer tornou público a idéia:

“Só a estabilidade financeira, estruturada à base do valor firme da moeda, permite o verdadeiro progresso. Foi o exemplo que Campos Sales nos legou, é hoje a linha adotada pelas nações bem administradas (...) A primeira fase do seu Governo, por ser a fundamental, teria de ser rígida e restritiva (...) estamos nos preparando para a segunda fase do Governo, na qual o criador de Volta Redonda será o grande Presidente do progresso do Brasil. Após Campos Sales, Rodrigues Alves. Depois da restauração, a realização (...) em breve o povo brasileiro conhecerá os países verdadeiramente amigos do Brasil e os brasileiros efetivamente patriotas (...) Neste momento grandes empreendimentos estão sendo projetados, com a colaboração de estrangeiros dispostos a virem aumentar a nossa superfície de industrialização, isto em breve período de tempo.”<sup>2</sup>

Não houve, no segundo governo Vargas, ambigüidade na condução da política econômica. Sob o comando do Ministério da Fazenda, o governo obteve em 1951 não apenas um grande superávit no orçamento da União como o primeiro superávit orçamentário global das entidades públicas (isto é, inclusive estados e municípios) desde 1926. A política monetária foi severamente restritiva e o comércio exterior conduzido segundo convicções ortodoxas e liberais. A única política discrepante foi a creditiva, que, refletindo a orientação do presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet, foi fortemente expansionista. Quanto à assessoria econômica da presidência, praticamente não tinha influência na política econômica e estava voltada para tarefas ligadas ao planejamento para a segunda fase do governo.

O outro pilar do projeto traçado foi a formação da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU). No discurso de posse de Truman, em janeiro de 1949, através de seu ponto IV, foram dadas as primeiras indicações de mudança na posição norte-americana em relação ao financiamento de programas de desenvolvimento, para o Terceiro Mundo.

Particularmente no caso do Brasil, a vitória de Getúlio Vargas nas eleições de outubro de 1950 parece ter acelerado a disposição norte-americana de colaborar com o vasto programa de equipamento e expansão de setores de infra-es-

<sup>2</sup> Documento não-datado de 1952 (Arquivo Getúlio Vargas, do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas — 52.00.00/19).

trutura básica que o governo brasileiro vinha propondo insistentemente desde o final da guerra. Assim é que em dezembro de 1950, ainda antes da posse de Vargas, foi constituída a CMBEU, que iniciou suas atividades em julho de 1951 e que representava uma mudança qualitativa fundamental na posição norte-americana, na medida em que se propunha a elaborar projetos concretos e bem trabalhados, que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

A própria montagem do projeto “Campos Sales-Rodrigues Alves” estava ligada aos entendimentos para a formação da CMBEU. Assim, João Neves da Fontoura, conhecido por suas posições pró-EUA, foi anunciado como ministro das Relações Exteriores de Vargas meses antes da posse do governo com o objetivo de participar das negociações que então se realizavam. Já Horácio Lafer estava indicado para a presidência do Banco do Brasil, devendo Ricardo Jafet assumir a pasta da Fazenda. A troca de posições foi decidida por Vargas no contexto da definição de seus objetivos de governo e atendendo sugestão de João Neves da Fontoura.

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

O desconhecimento ou a incompreensão destes objetivos de governo (e, por consequência, o apelo à idéia de “ambigüidade” para sustentar a análise do período) deu origem a uma versão, extremamente difundida na literatura, que afirma ter sido Getúlio Vargas iludido por Lafer e João Neves quanto à fixação de um determinado montante de crédito (que nesta literatura oscila entre US\$300 e US\$500 milhões) pelo Banco Mundial e pelo Eximbank para o programa de investimentos em infra-estrutura.<sup>3</sup> Isto teria sido feito com o objetivo de fortalecer a “facção americanófila” do governo e facilitar a aprovação no Congresso Nacional da legislação necessária à mobilização dos recursos internos.

<sup>3</sup> Martins (1976, p. 377), Brandi (1983, p. 246 e 261), Malan et alii (s.d., p. 191 e 193) e Franco (s.d.), entre outros.

Esta interpretação, surgida, aliás, de depoimentos de participante do governo Vargas com posicionamento nacionalista,<sup>4</sup> embora permita revelar os objetivos de João Neves e Lafer, não parece correta. À parte a cuidadosa atenção dedicada por Vargas aos assuntos internacionais e particularmente os relacionados com a CMBEU,<sup>5</sup> notável em sua correspondência particular, o fato de as quantias citadas corresponderem ao orçamento para um conjunto de financiamentos onde cada projeto dependeria da recomendação da CMBEU e da aprovação posterior pelo banco responsável é do conhecimento de Vargas desde o primeiro momento<sup>6</sup> e evidente não apenas no documento oficial do acordo com os bancos para o financiamento dos projetos da CMBEU — que teve divulgação pública — como em exposição de Horácio Lafer na Câmara Federal (em 29 de outubro de 1951)<sup>7</sup> e na exposição de motivos do ministro da Fazenda ao presidente da República.<sup>8</sup>

A redação do documento citado ajudou, de certo modo, à versão equivocada de que Vargas havia sido enganado por Lafer e João Neves. O problema é que, pelas normas estatutárias do Banco Mundial, esta instituição não pode comprometer-se com montantes de empréstimos para programas e sim, apenas com o financiamento para projetos específicos.<sup>9</sup> Vargas não foi iludido. As circunstâncias que levaram o Banco Mundial e o governo norte-americano a denegarem as intenções declaradas serão discutidas no item 2. A redação propositalmente não-explicita do documento foi apenas o recurso utilizado para respaldar a rejeição do compromisso.

Os dois pilares sobre os quais deveria sustentar-se o projeto Campos Sales-Rodrigues Alves ruíram antes que a fase dos empreendimentos pudesse ter início. A estabilização da economia fracassou diante do colapso cambial do país provocado pela política de liberalização das importações em 1951 (com efeitos

<sup>4</sup> Basicamente um depoimento de Walter Sarmanho a Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco (Franco, s.d.), citado também por Martins (1976).

<sup>5</sup> Depoimento de Cleantão de Paiva Leite (membro da assessoria do presidente, responsável por assuntos internacionais em 1952 e 1953) ao CMSB, parcialmente publicado em Silva (1962, p. 130-5).

<sup>6</sup> Ver Vianna (1986, seção II.1.3).

<sup>7</sup> Tanto o documento do acordo como a exposição de Lafer podem ser encontrados em: *Observador Econômico e Financeiro*, Rio de Janeiro, nov. 1951, p. 18-20.

<sup>8</sup> Vargas (1969, p. 102).

<sup>9</sup> O propósito do documento era precisamente o de tornar pública a intenção de financiar o programa de desenvolvimento sem infringir as normas do Banco Mundial. Quanto à disposição do Banco Mundial de fazê-lo no montante de US\$250 milhões, ela é bem anterior à formação da CMBEU e está mesmo na raiz dos entendimentos que a viabilizaram. Já em outubro de 1950 o Secretário de Estado Dean Acheson escreveu em memorando ao Presidente Truman: "Mr. Black, President of the International Bank, (...) had expressed his willingness to make available to the Brazilian Government credits up to \$250 million to be used for development over a period of five years or for a short period should it be possible to make use of the funds in such a shorter period. He was prepared under certain conditions, to make a public announcement to this effect" (*Foreign Relations of the United States*, 1980, p. 776). Neste mesmo mês, como resultado de reunião entre membros do Departamento de Estado e do Banco Mundial, foi elaborado um memorando onde o Banco Mundial reiterou explicitamente esta disposição e este montante (*Foreign Relations of the United States*, 1980, p. 779).

prolongados pelo ano de 1952) e pela retração das exportações ocorrida por diferentes razões em 1952.<sup>10</sup>

O outro pilar que ruíu foi a CMBEU, terminada abruptamente e tendo interrompido o financiamento mesmo aos projetos por ela já aprovados. A mudança nas relações entre Brasil e EUA foi decisiva para o abandono do projeto inicial do governo.

## **2. O fim da CMBEU: o governo Eisenhower e a nova posição do Banco Mundial**

### *2.1 O governo Eisenhower*

No final de 1952 o candidato do Partido Republicano, General Dwight Eisenhower, venceu as eleições presidenciais derrotando os democratas que há duas décadas governavam os EUA. As duas maiores e mais imediatas modificações na política norte-americana para a América Latina foram as seguintes: em primeiro lugar, como desdobramento inevitável do acirramento da guerra fria, o “fantasma do comunismo” passou a exercer uma influência decisiva. Com base nas palavras de John Foster Dulles, secretário de Estado do governo Eisenhower, um analista norte-americano comentou: “Introducing some vague and erroneous ideas on the growth of communism in Latin America, he held out for the congressional committees possibility that the technique of ‘manufactured scares’ might eventually serve this Administration as the basis of policy.”<sup>11</sup> Em segundo lugar, foi abandonada a política do Ponto IV, de Truman. Nas palavras do mesmo analista: “Turning to Point IV — the most effective policy concept formulated by the previous administration, the most successfully implemented policy, the only foreign-assistance program that had been established by the Congress on a permanent basis, and the foreign policy with perhaps the widest public acceptance in the United States — Dulles forecast a radical change in concept and in scope when he drooled that ‘we ought as rapidly as possible to shift from government grants to private activities which I think often can develop mutually advantageous intercourse with other countries much more effectively than the government itself can (...) Perhaps government can gradually get out of the business of handling activities of that sort through public appropriation.’”<sup>12</sup>

<sup>10</sup> No final de 1952 o país tinha atrasados comerciais superiores a US\$600 milhões (mais de um terço das importações brasileiras em 1951 ou 1952, anos em que foram anormalmente elevadas). Para um tratamento minucioso da política econômica externa em 1951/52, ver Vianna (1986, seção II.2).

<sup>11</sup> Hanson (1953, p. 4). A colocação de Dulles pode ser encontrada em *Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations*, House of Representatives (Departments of State, Justice and Commerce Appropriations for 1954), p. 7.

<sup>12</sup> Hanson (1953, p. 5). As Palavras de J.F. Dulles provêm da mesma fonte citada na nota 4 (p. 4-5).

No Brasil, mesmo entre aqueles que tiveram consciência da importância da mudança ocorrida nos EUA,<sup>13</sup> as expectativas em relação a assistência financeira oficial para programas de desenvolvimento econômico permaneceram por algum tempo.<sup>14</sup> Ao mesmo tempo em que Vargas ainda falava com otimismo do futuro da CMBEU,<sup>15</sup> Mervin L. Bohan, chefe do lado norte-americano da Comissão, encontrava-se em Washington, onde foi informado por autoridades do Banco Mundial de que não haveria mais financiamentos para os projetos da CMBEU.<sup>16</sup>

Apesar da rapidez com que se cristalizou a mudança de posição do governo norte-americano, João Neves realizou um enorme esforço no sentido de evitar a ruína dos acordos e da política que sustentavam, afinal, sua posição no governo.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Por exemplo Oswaldo Aranha, que assim escreveu a Vargas, de Washington, em 2 de dezembro de 1952, onde se encontrava a pedido deste, participando da negociação para obtenção de um empréstimo para financiamento dos atrasados comerciais: "Este será um governo republicano e militar. 'Entre les deux mon coeur balance', sem saber qual o pior. A Wall Street será o Estado-Maior. A reação virá para o mundo destas duas forças conjugadas no maior poderio já alcançado por um povo e na hora mais incerta e insegura para a vida de todos os povos. O capitalismo no poder não conhece limitações, sobretudo as de ordem internacional. O esforço para voltar à ordem mundial é o espetáculo que iremos assistir. A nova ordem, que se iniciava pela libertação dos povos do regime colonial, vai sofrer novos embates. Mas, acabará por vencer, mesmo porque este povo, ao que me parece, não está unido no sentido de apoiar esta volta violenta a um passado internacional, que levará o país a guerra com quase todos os demais povos" (Arquivo Getúlio Vargas. cit. 52.12.02/4).

<sup>14</sup> Oswaldo Aranha, em carta a Danton Coelho em dezembro de 1952: "O governo do Truman foi o dos pequenos negócios de homens pequenos e este, espera-se, será não de pigmeus mas dos maiores gigantes e magnatas deste país e, portanto, do mundo." A seguir informa que um conhecido havia proposto um encontro entre ele, Aranha e Ike, o qual ele confirmaria apenas se Vargas tivesse nele algum interesse. Junto com a carta, Aranha enviou a Danton, para ser entregue a Vargas, um memorando sobre as relações futuras entre o Brasil e os EUA, onde, entre outros pontos, encontram-se: "Mostrar que o Brasil precisa de um bilhão de dólares para um programa de 3 anos (...) Mostrar como os E.U.A. podem e devem auxiliar este programa (...) Mostrar que esse concurso financeiro será recompensado e não trará senão vantagens recíprocas, com garantias para os Estados Unidos do pagamento de seus financiamentos (...) Mostrar que o capital norte-americano sempre foi bem recompensado em nosso país e que os empréstimos do governo foram todos pagos, mesmo os da guerra, que outros não pagaram (...) Mostrar que o Brasil não pretende para ele a extensão do Plano Marshall nem as liberalidades do Ponto IV [sic] mas um financiamento que lhe é devido e que reverterá em benefício de ambos os países" (Arquivo Getúlio Vargas. cit. 52. 12. 04/13). Da mesma forma, João Neves, em carta a Vargas de novembro de 1952, relata contatos feitos em Nova Iorque com o secretário de Estado de Truman, Dean Acheson, e com Nelson Rockefeller, cuja importância no futuro governo Eisenhower era já conhecida, e manifesta certeza na continuidade da cooperação econômica (Arquivo Getúlio Vargas. cit. 52. 11. 10/1).

<sup>15</sup> Discurso de fim de ano, em *Vargas* (1969, p. 247).

<sup>16</sup> Carta de Mervin L. Bohan a John W.F. Dulles em 17 de dezembro de 1963 (Latin American Collection of University of Texas).

<sup>17</sup> Por exemplo, mesmo diante da proposta oficial para o fim da CMBEU apresentada pelo embaixador norte-americano Herschel. V. Johnson, tentou adiar a decisão para depois da visita prevista de Milton Eisenhower (irmão do presidente) ao Brasil e transmitiu a Vargas, como tendo grande importância para este assunto, a declaração do Presidente Eisenhower ao ministro da Guerra do Brasil, General Ciro do Espírito Santo Cardoso, afirmando que "enquanto fosse Presidente da República cumpriria fiel e minuciosamente tudo o que fora assinado no passado e tudo o que vier a assinar no futuro" (Arquivo Getúlio Vargas. cit. 53, 04.16/2).

Com o objetivo de definir a situação, Vargas, aproveitando-se de convite do governo norte-americano ao casal Ernani Amaral Peixoto e Alzira Vargas para uma visita ao país, incumbiu a filha da missão de obter informações diretas e mais precisas sobre o futuro das relações com os EUA. Em carta enviada de Washington em 27 de abril de 1953, Alzira expôs a opinião do embaixador brasileiro, Walter Moreira Salles, no sentido de que a manutenção da CMBEU era, nas novas circunstâncias então criadas, “inábil e pouco interessante para o Brasil (...) [sendo mais] de interesse pessoal do Ary Torres, Lafer e Neves do que nosso.”<sup>18</sup> As razões de Moreira Salles eram diretas: o governo Eisenhower não manteria o financiamento aos projetos que a Comissão fosse elaborando porque estava empenhado em uma política de contenção de gastos e porque negava a existência de um compromisso no sentido de fazê-lo até um determinado limite.<sup>19</sup> Permanecia uma certa dose de ilusão: Moreira Salles achava possível arrancar, em troca do acordo para o fim da Comissão, o compromisso de financiamento para todos os projetos em estudo até aquela data.<sup>20</sup>

Na verdade, não havia razões para otimismo. A nova política externa norte-americana era composta de bons modos, mas de princípios rígidos. Além disso, um outro processo em curso à época — as ambições tutoriais do Banco Mundial e o conflito entre esta instituição e o Eximbank — desdobrou-se sobre o Brasil de forma a colocar sobre o financiamento aos projetos da CMBEU e a assistência financeira ao desenvolvimento a pá de cal definitiva.

## 2.2 O conflito entre o Banco Mundial e o Eximbank

De fato, desde o momento em que, a partir do Plano Marshall e de outros programas de auxílio à reconstrução européia e japonesa, o Banco Mundial passou a dirigir seus financiamentos prioritariamente para países em desenvolvimento, teve início um período de tensão entre o Banco Mundial e o Eximbank. Este último acreditava que: “it had a unique role to play and that countries should be free to come to either the Eximbank or the World Bank for financing, using the latter only when sources of finance proved unavailable on reasonable terms. It totally rejected the concept that the World Bank should be the banker rather than a banker for member countries”.<sup>21</sup> Para o Banco Mundial, entretanto, “[there were] grounds for thinking itself as the chosen instrument of the international community for long-term lending for development — as a standard-setter for an international financial morality whose norms would not be undermi-

<sup>18</sup> Arquivo Getúlio Vargas. cit. 53.02.02/1).

<sup>19</sup> Id. Ibid. Segundo Alzira, reconheceram apenas ter afirmado que “examinariam com simpatia as possibilidades de financiar tais e tais estudos até o limite X”.

<sup>20</sup> Ibid. Também Alzira manifestou, fundada na forma como era tratada e evoluíam suas conversas, a impressão subjetiva de que as perspectivas eram favoráveis, chegando a comparar o momento com o “ambiente de 1941”.

<sup>21</sup> Mason & Asher (1973, p. 494).

ned by agencies of its own member governments; as an authoritative source of information on would-be borrowers creditworthiness; and as the means by which creditworthy borrowers would be able to purchase from the lowest-cost sources of supply”.<sup>22</sup>

Na opinião do diretor executivo do Banco Mundial em 1948, Eugene Black, o Eximbank deveria fazer empréstimos de longo prazo para desenvolvimento na América Latina apenas quando o Banco Mundial não quisesse ou não estivesse apto a realizá-los. E acrescentava: “However, I am convinced that the Eximbank should not, as a matter of policy, make such long term development loans except under the most exceptional circumstances.”<sup>23</sup> O então presidente do Banco Mundial, John J. Mc Clay, colocava o problema de forma bastante pragmática ao considerar que, sendo a taxa de juros cobrada pelo Eximbank de 3,5% e a do Banco Mundial, até por força da comissão de 1% que este era obrigado por seus estatutos a cobrar, de 4,5%, “no prospective borrower would go to the bank (...) [forcing] the International Bank largely to curtail, or perhaps even to suspend, its operations.”<sup>24</sup>

As escaramuças e os conflitos entre os dois bancos se sucederam ao longo de todo o segundo governo de Truman. Em 1951, por exemplo, o Banco Mundial condicionou um empréstimo ao México para investimentos em energia elétrica ao abandono por parte deste país de um crédito equivalente que seria concedido pelo Eximbank.<sup>25</sup> Anos mais tarde Eugene Black (que em 1951 já era o presidente do Banco Mundial) negou a existência de uma disputa com o Eximbank, mas fez uma observação bastante reveladora: “Our quarrel (...) was not with the Eximbank as a bank, but the fact that felt they might be doing things that would jeopardize the credit of a country. Or we thought that they might be willing to lend money to a country that we’d turned down because it wasn’t following the proper policies. That would be, so to speak, pulling the rug out from under us in trying to get the country to put their affairs in shape.”<sup>26</sup>

Embora fuja aos objetivos deste trabalho estender-se na análise das causas do conflito entre estas duas instituições, é importante notar que ele reflete também uma disputa de interesses interna à sociedade norte-americana. Para

<sup>22</sup> Id. *ibid.* p. 494-5.

<sup>23</sup> Id. *ibid.* p. 497.

<sup>24</sup> Id. *ibid.* p. 497-8.

<sup>25</sup> “To the irritation of the Eximbank, the Mexican government agreed to this condition. The president of the World Bank, moreover, informed the Mexican authorities that the Bank welcomed opportunities to deal with Mexico but that, if Mexico wished to deal with two banks for development loans, the World Bank would not be one of them. Eugene Black felt strongly that member government should regard the World Bank as the only to which they would turn for advice on development programming and long-term loans for ‘sound’ projects” (Marsen & Asher, 1973, p. 498-9). Da mesma forma, em 1953 o Paraguai foi excluído dos empréstimos do Banco Mundial por ter obtido um financiamento do Eximbank para o sistema de abastecimento de água potável para Assunção. Anteriormente o Banco Mundial havia considerado o projeto supérfluo e proposto seu adiamento até que o Paraguai pudesse dispor de recursos domésticos para sua execução.

<sup>26</sup> Depoimento de Eugene Black para o projeto de história oral da Universidade de Colúmbia em 1961 (apud Mason & Asher, 1973, p. 499).



a comunidade empresarial, particularmente a *American foreign-trade community*, era importante, por motivos óbvios, sustentar e defender a capacidade de operação do Eximbank. Esta ligação fazia deste banco, também, aquele com laços e respaldo mais forte no Congresso dos EUA. Já o Banco Mundial articulava-se muito mais com a comunidade bancária de Nova Iorque. “The World Bank was New York, its operating control by American personnel closely aligned with the New York banking community and chosen in accordance with the dictates of that community, and its loyalties definitely confused between (1) the ‘global boondoggling’ which its multi-nation membership could press for, and (2) the narrower conception by its top American personnel of the World Bank as the vehicle by which financial authority in this country lost by the New York community during the dollar-bond fiasco of the 1920s could be restored to it.”<sup>27</sup>

O governo republicano introduziu um elemento novo neste conflito ao decidir-se resolutamente em favor das postulações do Banco Mundial. “By March-April 1953 it was generally known in Washington that the decision had been made to wreck the Export-Import Bank, to destroy the Bank as a vehicle of cooperation in the economic development of Latin America, and to put practical control of our developmental-financing policy in the hands of the World Bank.”<sup>28</sup> Em 30 de abril foi enviado ao Congresso norte-americano o White House Reorganization Plan n.º 5, que reduzia enormemente a autonomia do Eximbank e retirava a sua condição de membro do National Advisory Council (onde deveria permanecer apenas ocasionalmente como membro convidado, sem direito a voto), tornando-o virtualmente subserviente ao Tesouro norte-americano. “Immediately the Latin American were told that hereafter they were to look to the World Bank for development financing.”<sup>29</sup>

A reação por parte da *American foreign-trade community* foi rápida e vigorosa. Quando o descontentamento ocasionou a criação de um “subcommittee of the Senate Banking and Currency Committee” para estudar a relação entre os dois grandes bancos, o Secretário do Tesouro Humphrey comunicou a este organismo que o objetivo do governo era limitar o Eximbank a empréstimos de rápido retorno e curto prazo, reservando para o Banco Mundial o campo dos empréstimos de longo prazo com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico.<sup>30</sup>

O governo Eisenhower, entretanto, perdeu esta contenda para o Congresso norte-americano. O Subcomitê Capehart, além de suas atividades normais dentro dos EUA, formou uma comissão de parlamentares e empresários norte-ameri-

<sup>27</sup> Hanson (1953, p. 18-9). Evidentemente, no cálculo da comunidade bancária privada cabia também a concorrência que o Eximbank fazia aos seus serviços. “The New York Banks had long worried about their inability to control the Eximbank under Democratic administrations.” Ver Hanson (1956).

<sup>28</sup> Hanson (1953, p. 21).

<sup>29</sup> Id. *ibid.* p. 21-2. Ver também Hanson (1956, p. 50-1) e Mason & Asher (1973, p. 502-3).

<sup>30</sup> Hanson (1953, p. 22), com base nas declarações do Secretário do Tesouro Humphrey no Subcomitê do Senado (conhecido como Subcomitê Capehart) em 15 de setembro de 1953.

canos que viajou pela América Latina recolhendo opiniões sobre as atividades dos dois bancos, episódio que ficou conhecido como Missão Capehart.<sup>31</sup> As conclusões do Subcomitê foram plenamente favoráveis ao Eximbank. Partindo das constatações de que na América Latina o descontentamento com o Banco Mundial era grande (tendo as autoridades governamentais dos países visitados se manifestado quase unanimemente no sentido da preservação da independência do Eximbank) e de que empréstimos deste Banco não ofereciam incentivos ou garantias às exportações norte-americanas, o Subcomitê Capehart recomendou não só que as operações do Eximbank não fossem deslocadas pelo Banco Mundial como pronunciou-se em favor de sua expansão.<sup>32</sup> Com larga maioria nas duas casas do Congresso, foi aprovada em meados de 1954 uma lei “that reversed the 1953 change in the status of the Export-Import Bank and reestablished it even more firmly as an independent agency of the U.S. government.”<sup>33</sup>

### 2.3 As repercussões sobre o Brasil

O processo que acabamos de descrever teve importantes consequências para o Brasil. Isto aconteceu em função da deterioração da situação cambial do país ao longo do ano de 1952, culminando com o acúmulo de vultosos atrasados comerciais. A partir daí, o Banco Mundial decidiu interferir na condução da política econômica por parte do governo brasileiro, tendo se sentido prejudicado, neste propósito, pelas operações do Eximbank no Brasil.

Com relação às intenções do Banco Mundial de intervir na política econômica doméstica do Brasil não restam dúvidas: “There were many aspects of Brazilian government policy that the Bank felt jeopardized Brazil’s creditworthiness for Bank loans. It would have liked to use the promise of development lending as leverage to bring about changes in policy.”<sup>34</sup> De forma ainda mais precisa, comentando a situação após o fim da pendência acerca da remessa de rendimentos com a lei “do mercado livre”: “the Bank now said that, although it was ready to finance five relatively small projects, it would not contemplate further lending until it had an opportunity to reconsider the long-term prospects

<sup>31</sup> No Brasil manifestaram opiniões contrárias à tentativa de redução da autonomia e das operações do Eximbank a Federação do Comércio de São Paulo e a América Chamber of Commerce for Brazil, entre outros. Também o ministro da Fazenda em fins de 1953, Oswaldo Aranha, declarou ao Senador Capehart “que a transferência para o campo do Banco Internacional de todos os negócios de fundamental interesse do Brasil é considerada perigosa e salientou os benefícios mútuos proporcionados pelos negócios com o Export Import Bank”. (*Observador Econômico e Financeiro*, Rio de Janeiro, dez. 1953, p. 48).

<sup>32</sup> Ver: Study of Latin American countries. Interim Report of the Senate Committee on Banking and Currency. A study of the operations in Latin American countries of the Export-Import Bank and the International Bank and their relationship to expansion of international trade (Pursuant to 5 Res. 25,83d—Congress, 1st session, Mar. 1954).

<sup>33</sup> Mason & Asher (1973, p. 503). A lei foi a Public Law 570, 83 Cong. 2. ses. (1954); State 677.

<sup>34</sup> Mason & Asher (1973, p. 197).

of the Brazilian economy. In preparing for this reconsideration it sent one of its senior economists, Harold Larsen, to study the situation: '... I came back and said, this is not a case of miscalculation. This is built into the Brazilian economy. They will always have balance-of-payments difficulties as long as they continue these domestic policies'.<sup>35</sup> Ou ainda: "its president [do Banco Mundial] told a succession of Brazilian finance ministers — Lafer in 1953, Aranha in 1954, Gudin in 1955 — there could be no further discussion of loans until the Bank and the Brazilian had sat down together for a full consideration of Brazil's economic prospects."<sup>36</sup>

É certo que as tentativas do Banco Mundial neste sentido nunca avançaram o suficiente (pelo simples fato de o governo brasileiro nunca ter aceito a agenda proposta) para que as suas intenções atingissem graus de nitidez ou concreto to see remedied but it was never clearly specified what particular action by the Brazilian government would elicit what response from the Bank.<sup>37</sup> Ou ainda: "In Brazil in the 1950s, the Bank wanted fundamental changes in economic policies, but negotiations never reached the stage of spelling out which specific changes would induce what levels and types of project loans from the Bank."<sup>38</sup> A conclusão dos historiadores do Banco Mundial, portanto, parece correta: "As one looks on the relations of the Bank and Brazil in the 1950s from the vantage point of 1971, it seems clear that the Bank seriously over-estimated its capacity to influence macroeconomic policies."<sup>39</sup>

Dificultando os objetivos do Banco Mundial estavam não apenas a resistência do governo brasileiro e a inadequação desta instituição ao papel que ela procurava atribuir-se, mas também a presença ativa e comprometida com outros interesses do Eximbank.

<sup>35</sup> Mason & Asher (1973, p. 660). As palavras de Harold Larsen constam de seu depoimento no verão de 1961 ao projeto de história oral da Universidade de Columbia. Sobre o problema da remessa de lucros e as negociações com autoridades estrangeiras para a adoção da lei "do mercado livre" (Lei nº 1.807, de janeiro de 1953), ver Vianna (1986, seção III.1.1).

<sup>36</sup> Mason & Asher (1973, p. 661). Ver também: "An adequate stabilization policy was as necessary a condition for development in the view of the Bank as it was in the view of the Fund [I.M.F.] (...) In 1954 the Bank sharply reduced lending to Brazil because of policies though to be conducive to inflation and balance-of-payments difficulties, and the Brazilian action serve notice to other potential borrowers in Latin America and elsewhere that adequate stabilization measures would be considered a condition of Bank lending". (Ibid. p. 464).

<sup>37</sup> Mason & Asher (1973, p. 662). Ver também: "What did the Bank want of Brazil as condition of lending? This is not entirely clear since the government of Brazil could never be induced to 'sit down' with the Bank for a discussion that might make these conditions explicit. Knapp, reviewing the Bank's relations with Brazil some years later, mentions control of inflation, balancing the budget, restricting credit to the private sector, changing the exchange rate, and exercising some austerity in import programs as steps the Bank desired to be taken. [Knapp, J.B. Oral history Project of Columbia University]" (Mason & Asher, 1973, p. 661).

<sup>38</sup> Mason & Asher (1973, p. 679). Da mesma forma, o chefe do lado norte-americano da CMBEU, M. Boham, relatou uma conversa com Eugene Black onde ele indagou sob que condições específicas o Banco Mundial voltaria a emprestar ao Brasil. Obteve como resposta um vago "if Brazil puts house in order" (entrevista de M. Boham a J.W. Foster Dulles. em agosto de 1964, cedida por J.W. Foster Dulles).

<sup>39</sup> Mason & Asher (1973, p. 662).

O conflito entre estas duas instituições tem repercussões sobre o Brasil desde antes da posse de Vargas e da formação da CMBEU.<sup>40</sup> Quando o Banco Mundial anunciou sua vontade de colocar US\$250 milhões disponíveis para financiar um programa de desenvolvimento para o Brasil foi bastante claro, também, ao condicioná-los ao anterior afastamento do Eximbank de operações de financiamento deste tipo.<sup>41</sup>

Paralelamente às conversações para a formação da CMBEU, desenrolaram-se, entre autoridades norte-americanas, negociações com o objetivo de impedir que esta posição do Banco Mundial fosse um obstáculo intransponível,<sup>42</sup> o que quase aconteceu: “Some time ago you [Secretário de Estado Dean Acheson] talked to the President about the problem of economic development in Brazil, and you and I [Subsecretário E. Miller] later talked to Secretary Snuder [secretário do Tesouro] and Bell Martin [subsecretário do Tesouro] about the proposal of the International Bank to announce a \$250,000,000 investment program in Brazil, provided that there be a limitation of the Export-Import Bank’s lending activities in Brazil. Nothing has come of this proposal because of (1) the failure within the government to resolve the jurisdictional problem between the two Banks, and (2) the feeling in the Treasury that we should make no long-term

<sup>40</sup> Carta do subsecretário de Estado para assuntos interamericanos, Edward Miller, ao embaixador no Brasil, Herschel Johnson, em 23 de agosto de 1950: “Even more would have been done for Brazil recently if it were not for the existence of a jurisdictional dispute between the International Bank and the Eximbank. Gene Black claims that his institution is the chosen instrument for long-term development lending programs and that the Eximbank should, in the case of Brazil, confine itself to short-term financing directly related to trade promotion (...) and continuation of programs which the Eximbank has already undertaken such as Volta Redonda and Rio Doce” (*Foreign Relations of the United States*, 1980, p. 762).

<sup>41</sup> Memorando ao Presidente Truman do Secretário do Estado Dean Acheson em 19 de outubro de 1950: “the main difficulty in connection with Mr. Black’s proposal to aid Brazil is that he is unwilling to act unless the sphere of activity of the Export-import Bank is limited and defined to his satisfaction and the amount of dollar indebtedness to be incurred kept within set limits. Mr. Black believes that as Brazil is a member of the International Bank, the development field in that country should devolve on his Bank.” (*Foreign Relations of the United States*, 1980, p. 776). Em memorando resultante de reunião entre membros do Departamento de Estado e do Banco Mundial em outubro de 1950 assim ficaram explicitadas as reivindicações do Banco: “[Brazil will] accept the International Bank as its investment banker (...) the State Department recognizes the position of the International Bank as the investment banker for Brazil, that is, as the primary source of foreign loan capital (exclusive of that obtained directly from private investors) for development purpose (...) it must be assured that loans by United States agencies will not interfere with consistent development planning, make the International Bank’s program less effective or impair Brazil’s ability to service its external debt, including the debt foreseen in the International bank’s lending program as well as existing debt” (*Foreign Relations of the United States*, 1980, p. 779-80). Estas propostas do Banco Mundial foram rechaçadas pelo Eximbank e não chegaram a ser submetidas ao National Advisory Council.

<sup>42</sup> Memorando do “Director of the Office of Financial and Development Policy (Stinebower) to the Assistant Secretary of State for Economic Affairs (Thorpe)” em 13 de dezembro de 1950: “I think that (...) the Secretary should himself have a firm conversation with Mr. Black indicating that we expect the IBRD to continue to do a significant volume of business, to speed up its procedures, and at the same time, forget any nonsense about carrying out a role as an exclusive chosen instrument” (*Foreign Relations of the United States*, 1980, p. 781).

commitments about development because of actual or pending shortages of materials in this country.”<sup>43</sup>

Finalmente, foi possível dobrar o Banco Mundial. A solução inicial, mais tarde flexibilizada, reservava para este Banco o financiamento dos projetos da CMBEU relativos a energia e agricultura, ficando para o Eximbank os investimentos na área de transportes (principalmente ferrovias e portos). Investimentos em extração mineral no Amapá e em Urucum seriam divididos entre os dois bancos.<sup>44</sup> As sutilezas de redação do documento final acerca do financiamento aos projetos da CMBEU em setembro de 1951 em Washington (sempre que há referência aos dois bancos é utilizada a expressão “o Banco Internacional, assim como o Banco de Exportação e Importação dentro de sua esfera particular de atividades”) devem-se à estas delicadas negociações.

Embora o problema das remessas de lucro tenha servido de estopim para uma atitude menos favorável do Banco Mundial para com o Brasil, o que realmente preocupava o Banco em 1952 era a deterioração da situação cambial do país.<sup>45</sup> A forma como os acontecimentos derivados desta deterioração se sucederam, entretanto, envolveu o acirramento do conflito entre o Banco Mundial e o Eximbank, como veremos a seguir.<sup>46</sup>

Com o crescente acúmulo de atrasados comerciais no segundo semestre de 1952, começou a ser aventada a hipótese de um grande empréstimo em dólares que permitisse regularizar a situação do comércio exterior brasileiro.<sup>47</sup> No final de 1952, Vargas pediu a Oswaldo Aranha (que iria viajar aos EUA para tratamento de saúde) que transmitisse certas orientações ao embaixador brasileiro, Walter Moreira Salles, a respeito da negociação deste empréstimo. A posição de Aranha e Moreira Salles era a de tentar encontrar uma solução para os atrasados comerciais antes da posse do novo governo norte-americano, sendo

<sup>43</sup> Memorando do subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos Edward Miller ao Secretário de Estado Dean Acheson em 25 de janeiro de 1951. (*Foreign Relations of the United States*, 1981, p. 1.189).

<sup>44</sup> Memorando do Conselho de Economia e Finanças do Bureau de Assuntos Interamericanos com orientações para as conversações de Edward Miller com o Presidente Vargas. O memorando é de fevereiro de 1951. (*Foreign Relations of the United States*, 1981, p. 1.194).

<sup>45</sup> Sobre a questão das remessas de lucro, ver Vianna (1986, seção III. 1.1). O importante a ressaltar aqui é que embora este ponto tenha sido objeto de pressão específica por parte do Banco Mundial é certo que já em meados de 1952 a adoção do mercado livre de câmbio estava definida de comum acordo com o governo brasileiro como forma adequada para contornar o problema (*Foreign Relations of the United States*, 1983, p. 575-83 e 595).

<sup>46</sup> “Brazil soon found itself in serious financial trouble, however, which led the Bank to question its creditworthiness and go slow on lending. This in turn led Brazil to allege that the Bank had defaulted on a commitment to it. A tension built up that affected the Bank’s relations with Brazil for many years and contributed to another tension of the 1950s — between the World Bank and the Export-Import Bank of the United States” (Mason & Asher, 1973, p. 160-1).

<sup>47</sup> Carta de Oswaldo Aranha a Vargas em setembro de 1952 (Arquivo Oswaldo Aranha, do Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas — 52.09.16).

que o embaixador brasileiro já havia acertado com o Eximbank as preliminares para um empréstimo de cerca de US\$250 milhões com essa finalidade.<sup>48</sup>

Desde o primeiro momento Vargas foi informado de que a obtenção desse empréstimo dependeria da aprovação do Fundo Monetário Internacional à lei do mercado livre, que estava para ser votada no Congresso Nacional,<sup>49</sup> o que foi obtido sem maiores dificuldades.<sup>50</sup>

Não foi possível, entretanto, fechar o acordo ainda durante o governo Truman. A nova administração, como já vimos, alinhou-se inteiramente às propostas do Banco Mundial, o que colocou algumas dificuldades nas negociações com o Eximbank.<sup>51</sup> Em março de 1953, Lafer relatou ter submetido ao presidente várias fórmulas para o empréstimo relativo aos atrasados comerciais, mas Vargas preferiu negociar com o Eximbank apesar de os juros deste serem os mais elevados entre as diversas hipóteses.<sup>52</sup> As razões de Vargas são fortes, como se depreende das palavras do próprio Lafer: “sob determinado aspecto compreendia a decisão do Exmo. Sr. Presidente da República, explicando que o Chefe de Governo desejava dar a este empréstimo um caráter nitidamente comercial, o que não aconteceria se tivessem sido aceitas as outras sugestões relativas à um empréstimo feito pelo FMI ou pelo FED ao Governo”.<sup>53</sup> De qualquer forma, a nova posição de força do Banco Mundial permitiu a esta instituição forçar o Eximbank a adotar condições bastante mais duras do que aquelas que haviam sido combinadas ainda em 1952.<sup>54</sup>

O acordo para o empréstimo do Eximbank foi assinado em 30 de abril de 1953, sendo seu valor de US\$300 milhões. A sua realização só foi possível (considerando a oposição do Banco Mundial) graças à pressão dos exportadores nor-

<sup>48</sup> Cartas de Oswaldo Aranha a Vargas em 2 e 3 de dezembro de 1952 (Arquivo Getúlio Vargas, cit. 52.12.02/4).

<sup>49</sup> Carta de Oswaldo Aranha a Vargas em 15 de dezembro de 1952 (Arquivo Getúlio Vargas, cit. 52.12.02/4) e Statement of the Staff of the Export-Import Bank (Arquivo Getúlio Vargas, cit.)

<sup>50</sup> Bilhete de H. Lafer a Vargas, provavelmente em meados de dezembro de 1952: “O Fundo Monetário Internacional acaba de comunicar que a sua Diretoria aprovou a regulamentação do mercado livre, nos moldes propostos a Vossa Excelência (Arquivo Getúlio Vargas, cit. 52.12.19/3). A íntegra do comunicado com a posição do Fundo está em *Foreign Relations of the United States*, (1983, p. 606-7). É interessante observar, também, o quanto a posição do Eximbank era distinta daquela do Banco Mundial. Na opinião do Mr. Gaston, *chairman* da instituição: “in view of the steps being taken by Brazil, the problem of the arrearages should not be insurmountable, nor does the Bank think further lending should depend on such long-range problems as the inflationary situation, devaluation of the cruzeiro, and associated questions. Concerning the issue of making loans while the investment legislation is still pending, Mr. Gaston indicated that this is a question for others than the Export-Import Bank to judge (*Foreign Relations of the United States*, 1983, p. 596).

<sup>51</sup> Em carta a Vargas de 20 de fevereiro de 1953 o Embaixador Moreira Salles relata a nova posição do governo norte-americano segundo a qual o Brasil poderia ter suas necessidades atendidas com US\$100 milhões e os esforços que despendia no sentido de manter a cifra de US\$250 milhões anteriormente acordada (Arquivo Getúlio Vargas, cit. 53.02.20/1).

<sup>52</sup> Ata da 357ª sessão do Conselho da Superintendência da Moeda e Crédito (Sumoc) de 3 de fevereiro de 1953.

<sup>53</sup> Ata da 367ª sessão do Conselho da Sumoc de 1º de março de 1953.

<sup>54</sup> Ata da 367ª sessão do Conselho da Sumoc de 4 de fevereiro de 1953.

te-americanos<sup>55</sup> e de investidores norte-americanos no Brasil que, tendo em vista a lei do mercado livre de câmbio,<sup>56</sup> desejavam evitar a concorrência entre a procura de dólares para remessa de rendimentos e aquela voltada para obtenção de divisas com o objetivo de pagamento de atrasados.<sup>57</sup>

A reação do Banco Mundial a este empréstimo foi imediata e explícita: “the Bank considered that its positions have been seriously undermined by an Export-Import loan to Brazil of \$300 million in 1953 to cover the repayment of commercial debt to U.S. exporters. This was regarded as a ‘bail out’, which could have the effect only of lessening the pressure on the Brazilian government for needed changes in policy.”<sup>58</sup>

Também o chefe do lado norte-americano da CMBEU anotou o episódio: “I should mention at this point that Brazil had been piling up an enormous amount of commercial arrears and our exporters were bringing strong pressure in Washington to give a bail-out loan to Brazil (...) I called on Valentim Bouças for assistance (after discussion with the U.S. Embassy) and asked him to try and dissuade the Minister since I felt that such a loan would not only delay necessary Brazilian action to put its own house in order but also lead to delays in the implementation of the Commission’s program.” E concluiu: “the decision to lend Brazil some \$300 million to bail out our exporters complicated my task and the practical withdrawal of the Expor-Import Bank from the field of economic development financing under Treasury pressure, made the outlook seem very discouraging”.<sup>59</sup>

A mudança do governo norte-americano e da posição do Banco Mundial frente ao Brasil e a retirada do Eximbank das operações de financiamento ao desenvolvimento (provisório, como vimos, mas que abrangeu o restante do governo de Getúlio Vargas) determinaram o fim da CMBEU<sup>60</sup> e a interrupção dos financiamentos, mesmo aos projetos já elaborados e apresentados por ela. Ao interromper seus trabalhos, a CMBEU tinha aprovados 41 projetos que exigi-

<sup>55</sup> Ver Hanson (1953, p. 28-9) e declarações de Marx Kornstein, da Associação de Comércio e Indústria de Nova Iorque em favor de um empréstimo de US\$450 milhões (total aproximado por atrasados comerciais com os EUA) em: *O Observador Econômico e Financeiro*, Rio de Janeiro, dez. 1952, p. 12-3.

<sup>56</sup> Sobre a Lei nº 1.807, ver Vianna (1986, seção III.2).

<sup>57</sup> Ver Moura (1959, p. 246-7).

<sup>58</sup> Mason & Asher (1973, p. 197; ver também p. 660).

<sup>59</sup> Carta de Mervin Bohan a J.W.F. Dulles (cit.)

<sup>60</sup> A CMBEU encerrou formalmente em julho de 1953. A visita de Milton Eisenhower, irmão do presidente, ao Brasil em missão oficial em julho daquele ano suscitou algumas esperanças (carta citada de M. Bohan a J.W.F. Dulles), logo frustradas com as posições reveladas pelo visitante (que foi quem anunciou, por exemplo, o afastamento do Eximbank de empréstimos de longo prazo). O clima da visita foi bastante tenso (ver, a respeito, Jaguaribe, 1953), o que foi devidamente relatado por Milton Eisenhower: “I arrived (...) in the midst of an angry quarrel between Brazilian leaders and economic analysts from the United States (...) the Brazilian were furious and mad no effort to hide their anger” (Eisenhower, 1963, p. 152).

riam um total de US\$387 milhões, dos quais foram financiados apenas US\$186 milhões.<sup>61</sup>

Quanto ao acordo que havia sido firmado, a posição norte-americana foi sempre a de negar qualquer compromisso de financiamento, alegando a necessidade de os projetos da CMBEU serem aprovados também pelas agências financiadoras.<sup>62</sup> Os recursos prometidos para os projetos da CMBEU, entretanto, apesar da vontade e das tentativas iniciais do Banco Mundial em sentido contrário, não estavam sujeitos à quaisquer condicionamentos,<sup>63</sup> o que foi lembrado por M. Bohan, chefe da seção norte-americana da Comissão Mista, ao examinar o acordo assinado: "In neither case was any reservation included regarding 'unforeseeable changes in the balance of payments position of Brazil, or the credit-worthiness of the country' which had been so prominently featured in the earlier memorandum of understanding."<sup>64</sup>

A conclusão é de Bohan, ao comentar o momento em que lhe foi comunicada a interrupção dos financiamentos aos projetos da CMBEU: "Have you ever tried to pick up quick silver with your fingers? That is the best description I can give you of the afternoon I spent with the top echelon of the Bank. Conditions had changed, the balance of payments, the credit-worthiness, and so many other obstacles had come in the way. But there was no need to worry. Let Brazil clean up its house and all would be well. And although again and again I pressed for the conditions that had to be met, I was never successful in getting other than

<sup>61</sup> Destes, quase um terço (US\$60 milhões) foi destinado a uma empresa estrangeira, a Brazilian Traction Light & Power Company Ltd., de Toronto. Vale aproveitar a oportunidade para observar, em relação ao Banco Mundial, que, no total de empréstimos por ele concedidos a países do Terceiro Mundo do início de suas operações deste tipo até final de 1954, o Brasil foi o melhor aquirente (com US\$194 milhões) mesmo em relação aos demais países que também se destacam nesta lista (México com US\$141 milhões e Índia com US\$117 milhões). Do total emprestado ao Brasil, entretanto, US\$109 milhões o foram à empresa canadense citada. A diferença no empréstimo a subsidiárias estrangeiras está em que, além das amortizações e juros do empréstimo, oneram o balanço de pagamentos também as remessas de lucros e dividendos da empresa beneficiada.

<sup>62</sup> "Unfortunately, however, Brazilian officials thought the joint planning was a commitment on the part of the lending institutions to finance the proposed projects. This, of course, was not and could not have been true. Final decisions would have to be made by the public and private agencies from which the funds would be requested" (Eisenhower, 1963, p. 198). A necessidade de aprovação dos projetos pelos bancos que os financiaram, como sabemos, visava atender às normas estatutárias do Banco Mundial.

<sup>63</sup> Para o texto do acordo, ver: *The development of Brazil* (1954, p. 74). Quanto aos objetivos do Banco Mundial, na primeira proposta (rejeitada) feita pelo Bird ao Departamento de Estado norte-americano (em outubro de 1950) encontramos: "the \$250,000,00 figure is not to be considered as a firm commitment on the part of the International Bank but as an expression of the Bank's present intention which would, naturally, be subject to adjustment in the light of any material changes affecting the Brazilian situation. On the other hand, it is not to be taken as the international Bank's estimate of the maximum external debt which Brazil can bear, but rather as a working figure which can be used by Brazil and the International Bank for planning purposes" (*Foreign Relations of the United States*, 1980, p. 779).

<sup>64</sup> Carta de M. Bohan a John W.F. Dulles (cit.).



generalities in reply. I would be less than honest if I did not add that I was left with a sense of shock at what appeared to be a lack of good faith.”<sup>65</sup>

O fim da CMBEU e o fracasso da política de estabilização determinaram o abandono do projeto inicial de governo. Em meados de 1953, Vargas procedeu a uma ampla reforma ministerial, tendo convocado Oswaldo Aranha para substituir Horácio Lafer. A política do novo ministro da Fazenda consistiu numa nova tentativa de estabilização da economia, privilegiando o ajuste cambial.

Na ausência do afluxo esperado de capital estrangeiro, a opção do governo foi por continuar perseguindo parâmetros ortodoxos na gestão da política econômica. Não há corte significativo entre as gestões de Lafer e Aranha, exceto pela inventividade da política cambial implementada com a Instrução nº 70 da Sumoc. O verdadeiro corte não é com a política anterior e sim com o projeto de governo com o qual Vargas e sua equipe pretendiam realizar, no tempo de um só mandato, as virtudes idealizadas do período Campos Sales — Rodrigues Alves.

### Referências bibliográficas

Brandi, Paulo. *Da vida para a história*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

Eisenhower, Milton. *The wine is bitter*. Garden City, New York, Doubleday, 1963.

Franco, Celina do A.P.M. A criação do Banco Nacional do Desenvolvimento. s.d. mimeogr.

*Foreign Relations of the United States*. 1951. Washington, GPO, 1981. v. 2. The American Republic.

*Foreign Relations of the United States*. 1951. Washington, GPO, 1981. v. 2 The American Republic.

*Foreign Relations of the United States*. 1952-1954. Washington, GPO, 1983. v. 4. The American Republics.

Hanson, Simon G. The end of the good neighbor policy. *Inter-American Economic Affairs*, Autumn 1953.

———. The good-partner policy. *Inter-American Economic Affairs*, Autumn 1956.

Jaguaribe, Hélio. A ideologia do governo republicano e a política internacional dos Estados Unidos. *Cadernos do Nosso Tempo*, ano I, nº I, out./dez. 1953.

<sup>65</sup> Ibid. Curiosamente, como já notamos, a versão corrente na literatura brasileira também nega a existência do compromisso, atribuindo sua suposta existência [sic] a uma mentira que João Neves da Fontoura e Horácio Lafer teriam imposto a Vargas. Já na época, porém, articulistas norte-americanos notavam o contrário, por exemplo: “When Correio da Manhã charged that the United States was refusing to go through with commitments made for the loan program for Brazil, U.S. holdover officials from the old administration admitted in shame that the commitment had been made and that we had broken faith with Brazil, and they blamed the World Bank for the position which the U.S. government assumed” (Hanson, 1953, p. 44-5).

Malan, P. M.A.B.C.; Abreu, M. de P.; Bonelli, R. & Carvalho, J.E.P. *Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1934/52*. Rio de Janeiro, Ipea, s.d.

Martins, Luciano. *Pouvoir et développement économique*; formation et évolution des structures politiques au Brésil. Paris, Anthropos, 1976.

Mason, E. & Asher, R. *The World Bank since Bretton-Woods*. Washington, The Brookings Institution, 1973.

Moura, Aristóteles. *Capitais estrangeiros no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1959.

Silva, Hélio. *1954; um tiro no coração*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962.

*The development of Brazil*. Report of Joint Brazil-United States Economic Development Commission. Washington, D.C., Institute of Inter-American Affairs, 1954.

Vargas, Getúlio D. *O governo trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1969. v. 3.

Vianna, Sérgio Besserman. A política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954). Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica, 1986.